The ECONOMIC STATUS Of CANADIAN TELEVISION

Report Of The Task Force

Canada

© Minister of Supply and Services 1991
Cat. No. Co 22-107/1991
ISBN 0-662-58359-0

This publication is printed on recycled paper

Government of Canada
Department of Communications

Task Force on the economic
status of Canadian television

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Groupe de travail sur la situation économique
de la télévision canadienne

Your file *Votre référence*

Our file *Notre référence*

May 1991

The Honourable Perrin Beatty
Minister of Communications
300 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0C8

Dear Mr. Beatty,

We, the undersigned, members of the Task Force on the Economic Status of Canadian Television appointed in the summer of 1990, respectfully submit the following report.

We are of the opinion that there are no magic solutions or single action that can guarantee a strong performance of the broadcasting industry in Canada. We are convinced, nevertheless, that a number of measures can contribute to the strengthening of our television system. We have identified in our recommendations those that seemed to us the most relevant and the most useful, recognizing that many can only be implemented through a concerted effort of all parties involved including the broadcasters themselves, the regulating and supporting agencies, and the government.

You are aware that as our mandate was progressing, the signs of economic struggles within the industry were becoming more and more evident. The drastic actions taken by both the public and private broadcasters to bring their costs under control were of concern to the Task Force and were adding new dimensions to our deliberations. These were even more evident in the French-language television market where a major transaction was proposed to deal with the difficulties of one of the broadcasters.

Canada

91-05913/

The time and budget allotted our Task Force allowed for limited new research which was undertaken when necessary. We relied extensively on information already available as well as the information submitted to us by the interested parties in their oral and written presentations. The Task Force wishes to express its gratitude, through you, to all these persons and organizations that either submitted a brief to us (listed in Appendix A of the report) or took the time to meet us (listed in Appendix B).

We would like to emphasize that all parties involved took this exercise very seriously and submitted extensive briefs with quality information. In addition to the broadcasters, we received briefs and presentations from producers, unions, interested associations and the advertising industry. We would also like to note the full cooperation we received from the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Telefilm Canada and the staff of your Department. We sincerely hope that our report reflects the quality of the submissions that were made to us.

In closing, we would hope that our report and our recommendations will contribute to the economic well-being of Canadian television.

Yours truly,

Jacques Girard
Co-chairman

J.R. (Ray) Peters C.M.
Co-chairman

Michèle Bazin
Member

Michel Pauzé
Member

Robert C. Short
Member

TABLE OF CONTENTS

PREFACE 9

CHAPTER I 13

PRINCIPLES AND EVOLUTION OF THE CANADIAN BROADCASTING SYSTEM 13
- Principles 13
- Evolution 18

CHAPTER II 21

THE ECONOMICS OF CANADIAN TELEVISION 21
- The CBC 27
- Industry differences 30
- Cost of operations 36
- Program expenses 37
- High cost of Canadian programs 39
- Ephemeral recording exemption 46
- Specialty services 47
- Cable television 49

CHAPTER III 51

THE IMPACT OF NEW SERVICES 51
- Canadian program audience 53
- Fragmentation 55
- Impact on individual markets 57
- Financial impact 59
- A moratorium 62
- Tiering and linkage 63
- The impact of specialty services 64

CHAPTER IV 67

ADVERTISING 67
Strong growth 69
Private television 72
An underdeveloped market 74
Factors of underdevelopment 78
Independent media brokers 88
Conjunction buying 89
The Lesson from Australia 91
Canadian television, a commodity 93
Fighting back: the airlines' example 94
The Lesson from U.S. TV Stations 95
French-language television 96
Decision-making in Toronto 97
An example of self-help 98
An anxious market 99
Countermeasures 101
Children's advertising 101
Advertising at the CBC 102
Television can increase its share 105
A television marketing bureau 105

CHAPTER V 109

THE BROADCAST DEVELOPMENT FUND 109
Investments in Canadian programs 110
Cost per hour 115
Return on investment 117
Effect on viewing 119
Impact on the CBC 121
Impact on private broadcasters 122
Distinct policies 124
Broadcasters' criticisms 126
Selection criteria 127

License fee 128
Programmer or banker? 129
Telefilm's response 133
A long-term view 136
The Memorandum of Understanding 137

CHAPTER VI 139

ALTERNATIVE PROGRAMMING SERVICES 139

CHAPTER VII 143

NEW TECHNOLOGIES 143
Programming will be the key 146
Spillover threat 147
Market prospects in Canada 150
DBS in Canada 151
Bill C-40 can provide some control 154
A risk of cable disconnection 156
Video compression investment 157
Effect on conventional broadcasters 157
Other developments 159

CHAPTER VIII 163

AN INDUSTRIAL STRATEGY 163
An industry summit 166

CHAPTER IX 169

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS 169

PREFACE

Canada can justly boast of having fashioned an extensive, sophisticated, and diverse television system comprised of both public and private elements.

But our broadcasting system may have spread a little beyond our means and is now threatened from within and without. Its best chance for survival is to produce top-rate Canadian programs defying all competition - or, to borrow a slogan from the Canadian Association of Broadcasters, "programs Canadians will want to watch".

This is a lofty goal which can only be achieved if we harness all relevant resources into a coherent, dynamic industrial strategy in support of the cultural policy defined in the new Broadcasting Act (Bill C-40). The time has come for prompt, resolute cooperative action. Government and the industry must work together and carefully map out their objectives and the ways to attain them.

One of these is to provide the Canadian Broadcasting Corporation with the means to carry out the functions it is assigned by law. As the national public broadcaster, the CBC is the premier component of our broadcasting system. Since 1984, it has had to adjust to constraints on its parliamentary appropriations as part of the Government of Canada's policy of fiscal restraint.

A deleterious effect of this situation is to force the CBC to rely more and more on advertising revenue, reducing the income potential of private television broadcasters and causing the CBC to deviate for commercial purposes from the kind of high quality, cultural programming Canadians rightfully expect from their public broadcaster.

In the best interest of the Canadian public and the Canadian broadcasting system, this Task Force believes that the CBC should reestablish its former cultural and social ascendancy, rekindle its interest in the performing arts it has all but abandoned in the past two decades, stir public debate on the critical issues of a rapidly changing society, and once again serve as a beacon for the enlightenment of all Canadians.

Private television is another cornerstone of our broadcasting system. A vital source of information and entertainment, it provides a general interest service that is essential to Canada's social and cultural fabric.

The private television industry needs to reestablish a strong economic environment to fulfil its foundation role in the system. It needs to continually improve the quality of its service to audiences and advertisers, and to enhance and extend the scope of its operations. To achieve this, the industry must either be self-financing or persuade the investment community that it will continue to grow. Without solid financial performance, private broadcasters will be unable to discharge their role in the broadcasting system.

Our television system, both public and private, is experiencing severe economic difficulties. It is of paramount importance that its health be restored if it is to continue to produce and broadcast Canadian programs that meet audience needs, and enrich our culture and the life of our communities.

The profitability of English-language television must be improved so that it can increase its contribution to Canadian programs. French-language television has consistently delivered a high level of successful Canadian programming, but its financial base is now in jeopardy and must be redressed.

Finally, public and private television must be in a position to make a major contribution to the Canadian television production industry, which can be the key to overcoming the challenges of modern television programming.

It was to address these perplexing issues that the Minister of Communications, Hon. Marcel Masse, appointed this Task Force in the summer of 1990. The Minister instructed us:

- first, to *examine the underlying financial structure of the Canadian television system with a view to making recommendations which will ensure the ongoing strength and dynamism of both public and private Canadian broadcasters. The recommendations will take account of the present competitive environment, particularly in the smaller francophone market, and of the probable effects of technological change, for example the development of direct broadcast satellites;* and

- second, to *examine and make recommendations to the Minister on:*

  a) *the role of advertising in Canadian television including, but not limited to, assessments of trends in advertising revenues, market size, and linguistic factors which have an impact on broadcasters' revenues;*

  b) *the impact on broadcasters' revenues of the entry of new television services and the ability of the system to absorb new services;*

  c) *the appropriateness of the goals, objectives, criteria and operating procedures of the Canadian Broadcast Program Development Fund including, but not limited to, an assessment of the conditions of access to the Fund, the availability and success of Fund-assisted programming, and the impact of the Fund on broadcasting objectives;*

  d) *the economic impact and financing options for alternative television programming services.*

In the course of our work, we found that there are no miracle solutions to the predicament of Canadian television, but that some adjustments can be made to help it regain a solid economic position. We firmly believe that many of the solutions rest in its own hands. It cannot conjure away the hard times that befall the whole of the Canadian economy, but through its own efforts it can bend the odds a little in its favour.

The Task Force, by its mere presence, has already demonstrated this. Many broadcasters have told us that our request for submissions had forced them to concentrate more fully on their economic woes. This soul-searching reinforced the conviction that both the public and private broadcasters have a common stake in the survival of the system. And then solutions began to surface to what hitherto had seemed insoluble problems. Had we accomplished no more, we would have felt we had played a useful role.

CHAPTER I

PRINCIPLES AND EVOLUTION OF THE CANADIAN BROADCASTING SYSTEM

Principles

Historically, the Canadian broadcasting system has rested on a few key principles:

- Airwaves belong to the public, and the use of a frequency is a privilege to be exercised in the public interest;
- Canadians should own the system;
- Service should be extended to all Canadians;
- The system should depend for its financial support on both public and private money;
- Programs should be Canadian and of high standard, but Canadians should also have access to quality programs from other sources.

Canadian governments, House of Commons' Committees, Royal Commissions or advisory groups that have made pronouncements on broadcasting policy in the past six decades have reaffirmed these principles, in more or less the same terms.

From the beginning, the broadcasting system was meant to be a single entity. The unitary concept was embedded in the first piece of legislation dealing specifically with broadcasting in Canada, the Canadian Radio Broadcasting Act of 1932. The 1958 Broadcasting Act granted both the public and private sectors equivalent status under an independent regulator (the Board of Broadcast Governors, now the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), but the intent of the original Act was confirmed by Parliament in the 1968 Broadcasting Act, and again in Bill C-40, the new Broadcasting Act (hereafter referred to as the Act) sanctioned by Parliament February 1, 1991. Section 3 (2) states:

It is further declared that the Canadian broadcasting system constitutes a single system and that the objectives of the broadcasting policy set out in subsection (1) can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority.

Thus, there are two recognized sectors, public and private. The public sector comprises mainly the national broadcasting service provided by the Canadian Broadcasting Corporation and provincial educational broadcasters. The private sector consists of three main elements: over-the-air broadcasting stations and networks, satellite networks, and cable television distributors.

The two sectors of broadcasting are assigned the same objectives, as spelled out in Section 3 of the new Act. These are:

(i) to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada,

(ii) encourage the development of Canadian expression by providing a wide range of programming that reflects Canadian attitudes, opinions, ideas, values and artistic creativity, by displaying Canadian talent in entertainment programming and by offering information and analysis concerning Canada and other countries from a Canadian point of view,

(iii) through its programming [...] to serve the needs and interests, and reflect the circumstances and aspirations, of Canadian men, women and children, including equal rights, the linguistic duality and multicultural and multiracial nature of Canadian society and the special place of aboriginal peoples within that society, and

(iv) to be readily adaptable to scientific and technological change.

As the national public broadcaster, the Canadian Broadcasting Corporation is charged with more stringent duties than private broadcasters. Section 3 (1)(m) of the Act says its programming should:

(i) be predominantly and distinctively Canadian,

(ii) reflect Canada and its regions to national and regional audiences, while serving the special needs of those regions,

(iii) actively contribute to the flow and exchange of cultural expression,

(iv) be in English and in French, reflecting the different needs and circumstances of each official language community, including the particular needs and circumstances of English and French linguistic minorities,

(v) strive to be of equivalent quality in English and in French,

(vi) contribute to shared national consciousness and identity,

(vii) be made available throughout Canada by the most appropriate and efficient means and as resources become available for the purpose, and

(viii) reflect the multicultural and multiracial nature of Canada.

Private networks and programming undertakings are required to:

> *(i) contribute significantly to the creation and presentation of Canadian programming, and*
>
> *(ii) be responsive to the evolving demands of the public, "to an extent consistent with the financial and other resources available to them"* (Section 3 (1)(s).

Cable television systems, which the Act includes within the definition of "*distribution undertakings*":

> *(i) should give priority to the carriage of Canadian programming services and, in particular, to the carriage of local Canadian stations,*
>
> *(ii) should provide efficient delivery of programming at affordable rates, using the most effective technologies available at reasonable cost,*
>
> *(iii) should, where programming services are supplied to them by broadcasting undertakings [...] provide reasonable terms for the carriage, packaging and retailing of those programming services, and*
>
> *(iv) may, where the [CRTC] considers it appropriate, originate programming, including local programming, on such terms as are conducive to the achievement of the objectives of the broadcasting policy [...], and in particular provide access for underserved linguistic and cultural minority communities.*

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission is responsible for regulating and supervising all aspects of the Canadian broadcasting system, and implementing the broadcasting policy set out in the Act.

In Part II of the Act, which defines the "objects and powers" of the Commission, Parliament directs the regulator to carry out its duties "in a flexible manner" that:

a) *is readily adaptable to the different characteristics of English and French language broadcasting and to the different conditions under which broadcasting undertakings that provide English or French language programming operate;*

b) *takes into account regional needs and concerns;*

c) *is readily adaptable to scientific and technological change;*

d) *facilitates the provision of broadcasting to Canadians;*

e) *facilitates the provision of Canadian programs to Canada;*

f) *does not inhibit the development of information technologies and their application or the delivery of resultant services to Canadians; and*

g) *is sensitive to the administrative burden that, as a consequence of such regulation and supervision, may be imposed on persons carrying on broadcasting undertakings.*

Evolution

It would be redundant here to relate the history of Canadian broadcasting. The subject was amply covered by our predecessor, the [Caplan-Sauvageau] Task Force on Broadcasting Policy. We will therefore just recall the events that have a bearing on this Task Force's study.

In September 1985, the CRTC licensed CFCF Inc., owner of Montreal's CTV affiliate CFCF, as well as a cable system and a production company, to start Quebec's second French-language private television network, Télévision Quatre Saisons. It also licensed CFRE-TV in Regina and CFSK-TV in Saskatoon.

The following year, in May, CHMI-TV was licensed in Portage-la-Prairie, Manitoba, as a fourth television service in the Winnipeg area.

In January 1987, a third television service was introduced in Nova Scotia and New Brunswick with the licensing of CIHF-TV covering Halifax, Saint John, Fredericton and Moncton.

In March 1987, following lengthy public hearings the previous fall, the CRTC renewed the licenses of both the CBC and CTV networks. Noting that the private network's "success enables its affiliates to rank among the largest, most profitable of Canada's television stations", the CRTC required it to "contribute substantially more to the broadcasting system". As a condition of license, CTV was to spend $403 million on Canadian programs over five years, or 75% more than it had spent the previous five years.

Later, in April 1989, the CRTC renewed the licenses of all CBC English and French affiliated stations, and all CTV affiliates, holding them to further strict Canadian program requirements. The licenses of English-language independent stations were renewed at the same time.

In January 1987, the CRTC approved the transfer of French Canada's most important private television station, Télé-Métropole Inc., to Le Groupe Vidéotron Ltée, Quebec's biggest cable company. The new owner, now the largest broadcast undertaking in Quebec, promised a range of new programming

initiatives worth $55 million over five years, $30 million more than the station had committed to spend at its license renewal the previous year. Télé-Métropole was Canada's most profitable private station, and the flagship and principal shareholder of private network, TVA.

In May 1987, CFPL-TV, London, Ont., was authorized to disaffiliate from the CBC. It began operating as an independent service the following year, in September 1988. CBLN, a CBC repeater station licensed in 1987, began operating the same month as a London broadcast service.

On November 30, 1987, the CRTC awarded licenses for nine new specialty and one pay TV services, ranging from a weather channel to an English-language all-news service and TV5. An innovative service offering programs from French-speaking countries, TV5 is headed by a consortium comprised of Radio-Canada, Radio-Québec, Télé-Métropole, Cogéco, Quatre Saisons, TV Ontario, the National Film Board and Film Sat*. The CRTC also permitted The Sports Channel and MuchMusic to move from the optional to the basic tier, giving these services access to all cabled households in Canada.

The Task Force on Broadcasting Policy, reporting in June 1986, called for replacing the traditional "single system" concept with a new notion of a "composite system", attributing a specific role to all of the multiple agents of Canadian broadcasting, and the traditional private and public sectors.

It proposed to recognize community broadcasting "as a distinct sector in the system, on an equal footing with the public and private sectors which it complements". It also called for a new, non-commercial, satellite-to-cable public service in English and French, TV Canada/Télé-Canada, "to contribute substantially to redressing the present imbalance that favours foreign programs on Canada's television broadcasting system".

The report was vetted by the Standing Parliamentary Committee on Communications and Culture, which further recommended "that clearer policies be established" on competition and concentration in the broadcasting industry.

On June 23, 1988, guided by these recommendations of both committees, the government issued a policy statement, *Canadian Voices, Canadian Choices*, and tabled Bill C-136 amending the Broadcasting Act.

---

* ***Private group representing independent producers.***

The policy statement identified three major issues:

- the need to increase the Canadian presence in drama and variety on prime time English-language television, to help French-language programming remain qualitatively competitive, and to provide alternative programming "*to meet needs not addressed by mass-audience broadcasting*";

- "*fairness and access*", recognizing "*the different cultural and economic characteristics of the French and English broadcasting environments*" and *"requiring that the entire broadcasting system be reflective not only of Canada's linguistic duality but also of our multicultural nature, and the special role of aboriginal persons*"; and

- technology; recognizing that broadcasting goes beyond traditional over-the-air technologies, Canadian broadcasting policy would henceforth be "*technology neutral*", that is based on content rather than means of distribution.

Bill C-136 did not receive Senate approval before a general election was called in 1988. The bill was revived with amendments as Bill C-40, the new Broadcasting Act ratified by Parliament in February 1991.

It is against this background that the present Task Force undertook to carry out the mandate assigned to it by Communications Minister Marcel Masse.

CHAPTER II
THE ECONOMICS OF CANADIAN TELEVISION

Both public and private television in Canada are labouring under increasingly difficult economic conditions. Little relief is in sight, unless measures are promptly taken to redress the situation.

Private television's profitability has suffered a dramatic decline over the past five years, and all evidence points to continuing deterioration. Private television's capacity to generate income has remained fairly stable, but its costs have soared.

Eighty-nine reporting units in 1985 earned combined revenues of $961 million compared to $1.3 billion for 105 units in 1989*, but this 7.3% annual increase was outpaced by a 10.9% annual average growth in expenses (including interest and depreciation) - from $797 million to $1.2 billion. As a result, combined net operating income declined by an average of 19.4% yearly - from $164 million in 1985 to $69.3 million in 1989. Net profits before taxes dropped from 19% of revenue in 1985 to 7.5% in 1989, an average annual decrease of 20.8%. Profits after taxes went from 10.7% in 1985 down to 4.0% in 1989, an annual drop of 22.0%. **(TABLE II.1, CHART II.1)**

The financial pressure stemming from increased competition has in part created the environment for industry consolidation. The primary objective of consolidation has been to increase the size and thus, the cost-efficiencies and bargaining power of broadcast entities in the market. The industry trend toward consolidation has become a double-edged sword, however. Buyers have paid large sums for television stations to which have been added further significant amounts as a result of requirements made by the CRTC in the transfers of broadcast properties. The presumed economies of scale, therefore, do not always ensue.

---

* ***Figures used throughout this report are the latest available. Data for the 1989-1990 fiscal year was not yet available at the time of writing. However, more recent corporate statistics obtained confidentially in the course of Task Force's consultations with television broadcasters confirmed, or reinforced, the trends observed in 1988-1989.***

Table II.1

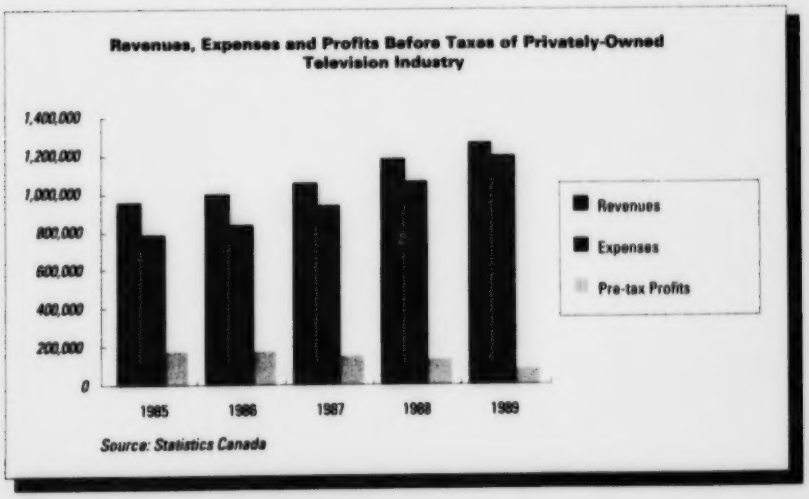
REVENUES, EXPENSES AND PROFITABILITY OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION BROADCASTING INDUSTRY CANADA, 1985 TO 1989
(in thousands of $)

TOTAL STATIONS	1985	1986	1987	1988	1989	Average Annual Growth
Revenues — *Advertising*	*884,770*	*924,183*	*980,090*	*1,092,079*	*1,170,391*	*7.2%*
Revenues — *Other*	*76,171*	*84,110*	*85,798*	*95,978*	*105,586*	*8.5%*
Revenues — **Total**	**960,941**	**1,008,293**	**1,065,888**	**1,188,057**	**1,275,977**	**7.3%**
Expenses (excluding interest & depreciation)	728,273	784,703	873,407	983,316	1,103,712	11.0%
Operating income	232,668	223,590	192,481	204,741	172,265	-7.2%
(% of revenues)	*24.2%*	*22.2%*	*18.1%*	*17.2%*	*13.5%*	*-13.6%*
Depreciation	32,420	34,853	40,507	46,739	51,027	12.0%
Interest	36,242	29,269	35,349	39,934	51,894	9.4%
Total Expenses	**796,935**	**848,825**	**949,263**	**1,069,989**	**1,206,633**	**10.9%**
Net operating income	164,006	159,468	116,625	118,068	69,344	-19.4%
(% of revenues)	*17.1%*	*15.8%*	*10.9%*	*9.9%*	*5.4%*	*-24.9%*
Other adjustments*, income (expenses)	18,132	24,625	44,341	28,567	25,792	9.2%
Net profit before income taxes	182,138	184,093	160,966	146,635	95,136	-15.0%
(% of revenues)	*19.0%*	*18.3%*	*15.1%*	*12.3%*	*7.5%*	*-20.8%*
Net profit after income taxes	103,266	98,931	84,682	77,008	50,655	-16.3%
(% of revenues)	*10.7%*	*9.8%*	*7.9%*	*6.5%*	*4.0%*	*-22.0%*
Reporting units	89	89	96	99	105	

Source : Statistics Canada

** include: Interest income, Incidental broadcasting income, Amortization of goodwill and start-up expense, Gain (loss) from disposal of fixed assets, investments, etc*

Chart II.1



The private television industry's reduced profitability is due in large part to the massive entry of new players into the market and more intense competition for a share of advertising revenue.

The dwindling of operating income leaves the industry with a limited capacity for self-financing. Its ability to attract outside investment either in the form of equity or debt financing is also hampered. If these trends continue unchecked, broadcasters may seek to increase the size of their holdings in other industries or develop non-program services to complement their existing over-the-air general interest services. In any case, the industry will need to rely on a flexible regulatory and policy structure enabling it to devise a business response to these trends.

The total long-term debt load of the industry - including companies that also operate one or more radio stations - is on the rise, from $290.0 million in 1985 to $498.8 million in 1989, an average annual growth of 14.5%. The main components of this growth were the long-term debt from third parties, which rose from $180.0 million in 1985 to $244.6 million in 1989, and the long-term loans from associated companies, which more than tripled from $40.7 million in 1985 to $134.6 million in 1989. (**TABLE II.2**)

Table II.2

ANALYSIS OF LONG TERM DEBT STRUCTURE OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION STATIONS, CANADA
1985 TO 1989
(In thousands of dollars)

	1985			1986			1987			1988			1989			Average Annual Growth		
	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total
Long term debt from third parties	140.9	39.1	180.0	101.3	52.2	153.5	81.9	93.0	174.9	79.7	116.4	196.1	201.4	43.2	244.6	9.3%	2.5%	8.0%
Defered income taxes	42.9	11.0	53.9	31.6	13.5	45.1	32.4	16.6	49.0	39.2	30.0	69.2	59.8	10.4	70.2	8.7%	-1.4%	6.8%
Long term loans from associated companies	30.4	10.3	40.7	58.3	9.4	67.7	92.2	8.3	100.5	104.6	18.4	123.0	115.2	19.4	134.6	39.5%	17.1%	34.9%
Other long term liabilities	15.0	0.4	15.4	20.4	10.2	30.6	18.8	21.7	40.5	25.2	19.8	45.0	30.6	18.8	49.4	19.5%	161.8%	33.8%
TOTAL	229.2	60.8	290.0	211.6	85.3	296.9	225.3	139.6	364.9	248.7	184.6	433.3	407.0	91.8	498.8	15.4%	15.0%	14.5%

Source: Statistics Canada

TV: Companies operating TV stations only

TVRD: Companies operating both TV and Radio stations

Most of the industry's debt load can be attributed to consolidation. While broadcast entities grow larger, they may become more fragile. The industry could one day find itself in a position where it must further consolidate to survive and lack the resources to do so.

RECOMMENDATION

The CRTC should review the criteria used to evaluate the revenues and expenses of submissions for mergers, acquisitions and expansion within the television industry. The percentage of revenue required to service debt charges should be more strictly evaluated to ensure that sufficient commercial revenue is available in the marketplace and that debt charges not detract from programming requirements.

More than 25 television stations have changed hands since 1986 (see list below).

ACQUISITIONS IN THE CANADIAN TELEVISION INDUSTRY SINCE 1986

Date*	Buyer	Acquisition	Stations
06/19/86	Rogers Broadcasting Ltd.	Multilingual Television Ltd.	CFTM, Toronto
07/04/86	Baton Broadcasting Corp.	Harvard Developments Ltd.	CFQC, Saskatoon
		Russwood Broadcasting Ltd.	CKCK, Regina
		Yorkton Television Co. Ltd.	CKOS/CICC, Yorkton
			CKBK, Melfort
		Prairie Alberta Television	CKBI, P. Albert
01/27/87	Groupe Vidéotron Ltée	Télé-Métropole Inc.	CFTM, Montreal
04/08/88	CAP Communications Ltd.	Sunwapta Broadcasting Ltd.	CFRN, Edmonton
04/08/88	Baton Broadcasting Corp.	Bushnell Communications Ltd.	CJOH, Ottawa
09/28/89	Maclean Hunter Ltd.	Niagara Television Ltd.	CHCH, Hamilton
09/28/89	Western International Communications Ltd.	Maclean Hunter Ltd.	CFAC, Calgary
			CFAC, Lethbridge
			CHBC, Kelowna (50%)
07/09/90	Télé-Métropole Inc.	Réseau Pathonic Inc.	CFCM/CKMI, Que.
			CFER, Rimouski & Gaspé-N.
			CHLT, Sherbrooke
			CHEM, T.-Rivières
10/11/90	Monarch Broadcasting	CKPG Television Ltd.	CKPG, P. George
10/22/90	Baton Broadcasting Corp.	Mid-Canada Communications (Canada) Corp.	CHRO, Pembroke
			CICI/CKNG, Sudbury
			CITO/CFCL, Timmins
			CHNB/CKNY, North Bay
10/22/90	CanWest Communications Enterprises Inc.	Global Communications Ltd.	CIII, Toronto & rebroad. in Ontario
02/06/91	Western International Communications Lt.	Allarcom Ltd.	CITV, Edmonton
			CKRD, Red Deer

* ***Dates record CRTC approval of the transactions.***

Note : Acquisitions pending CRTC approval

- ***the agreement in principle announced March 15, 1991, under which CanWest Global Communications Inc. will invest up to $65 million in CFCF Inc., Montreal, in return for a 49% share of CTV affiliate CFCF and a 51% share of a twin stick Global license or, failing approval by the CRTC, an option to purchase 100% of CFCF.***
- ***the agreement in principle signed by Western International Communications Inc. in February 1991 to purchase CHCH, Hamilton, from Maclean Hunter Ltd.***

If the industry can no longer finance itself nor carry additional long-term debt, the remaining avenue will be to seek equity investment. Performance indicators, however, point downward for the industry. The return on sales or after-tax profit margins dropped from 10.7% in 1985 to 4.0% in 1989, an average annual decline of 22%. (**TABLE II.1**)

In summary, the private television industry has limited capacity for additional debt financing and limited attraction for equity investment.

Financial analysts are generally concerned by the situation developing in Canada's private television industry. A study of the broadcasting and cable television industries carried out last year by a large brokerage firm* showed:

- a tendency to attach greater value to intangible assets (e.g. licenses) deriving from the consolidation process; such intangible assets represented 5.5% of total assets in 1979, rising to 18.5% in 1988;

- lower liquid assets, as exemplified by the current ratio (short-term assets to short-term liabilities) which declined from 1.45 to 1.20 over the same period;

- a fall of the return on equity (ROE) from 22.6% in 1979 to 8.6% in 1988.

The study concluded that recent returns were "insufficient to maintain the growth status of the industry" and that investors should tread carefully until there were clear signs the situation had improved.

---

* ***Burns Fry Ltd., Canadian Broadcasting and Cable Television in the 1990s, April 1990.***

The CBC

The Canadian Broadcasting Corporation struggled just as much as private television to keep its head above the water during the period under study. Since it cannot by law incur a deficit, it had to severely clamp down on expenses to break even.

An examination of the CBC's annual reports for the 1986-1990 period (**TABLE II.3**) reveals the following:

- Parliamentary appropriations increased slightly, at a yearly average rate of 3.4% before accounting for inflation;

- Operating revenues, mainly derived from advertising in the two television networks, recorded a strong average annual growth (14.0%), reflecting the public broadcaster's need to rely on the advertising market to offset the decline of public funds;

- Operating expenses increased at a pace only slightly ahead of inflation, 6.1% a year on average, between 1986 and 1990;

- Operating revenues in 1990 accounted for more than 27% of operating expenses compared to 20.3% in 1986 while operating parliamentary appropriations, as a percentage of operating expenses, decreased from 76.6% to 65.0%;

- Television expenses accounted for about 68% of total operating expenses each year, of which programming absorbed 85% and distribution 15%, indicating a much higher level of programming expenses than in the private sector.

Table II.3

Evolution of CBC's* Revenues, Expenses and Parliamentary Appropriations, 1986 to 1990

(in millions of $)

	1986	1987	1988	1989	1990	Average Annual Growth
Parliamentary Appropriations						
Operating	789.6	782.7	792.3	810.4	849.3	1.8%
Capital	65.2	68.4	91.3	100.9	128.0	18.4%
Working Capital	2.5	4.0	4.0	4.0	4.1	13.2%
Total	**857.3**	**855.1**	**887.6**	**915.3**	**981.4**	**3.4%**
Operating Revenues						
(Net advertising and Miscellaneous)	208.9	232.6	284.5	317.9	353.0	14.0%
(% of Operating Expenses)	20.30%	21.7%	25.3%	26.7%	27.0%	7.5%
Operating Expenses						
(National Broadcasting Service and Other Services)	1,030.2	1,073.1	1,124.8	1,191.1	1,305.9	6.1%
(Television Expenses)	*(700.0)e*	*(731.8)*	*(766.3)*	*(813.2)*	*(888.4)*	6.1%

* Television and Radio

Source: 1989-90 CBC Annual Report

Since 1986, public funds have declined steadily as a percentage of the CBC's operating income, leading management to reduce services to the Canadian public. The CBC should be in a position to see more than one year ahead. To be able to meet programming objectives and plan for the future, the CBC needs to know what resources will be available to it. Its financial instability reflects on the entire television industry and unduly complicates the task of those who must oversee its spending.

RECOMMENDATION

In the best interest of the Canadian public and the Canadian broadcasting system, this Task Force believes the CBC should receive adequate, ongoing, and stable public funding to enable it to fulfil its mandate. Multi-year funding is essential to enable the CBC, the CRTC, and the rest of the industry, including private broadcasters, to plan and manage their operations better. The Task Force believes that a revolving three-year funding plan would be reasonable.

While the Task Force was in the middle of its consultations in early December 1990, the CBC announced the closing of television production at eleven regional and local stations, resulting in the layoff of 1,100 employees.

CBC stations in Goose Bay and Matane were closed. Local French-language news production at CBC Toronto has ceased, and in other locations such as Rimouski, Sept-Iles, Windsor, Saskatoon and Calgary, stations were reduced to bureaus - "store-front" news operations that will feed stories to regional production centres.

The Task Force firmly believes that there were many other areas where the CBC could have trimmed its expenses without reducing services. It is surprising that the Corporation would have chosen to start by denying services to its customers. Our impression is that the CBC chose to cut down its expenses where it is more visible rather than rationalize its administration.

If the CBC does not intend to resume production in the eleven local and regional stations affected by its decision, it should be prepared to hand back its licenses to the CRTC and accept bids from private interests to take over these establishments as CBC affiliates.

RECOMMENDATION

The CBC should invite bids from the private sector to take over the regional and local stations where production has been closed and be prepared to surrender the license when there is an interested buyer.

Industry differences

This general survey does not identify the differences between the various elements of the private television industry. The Canadian Association of Broadcasters (CAB) claims that industry consolidation in English Canada, for instance, is primarily motivated by the need to increase effective bargaining power with U.S. program suppliers and bolster Canadian program financing capacity. In French Canada, consolidation has linked cable and conventional television to expand revenue opportunities and augment Canadian program financing and production capacity. While the financial performance of the industry as a whole has been deteriorating, the difficulties experienced by French broadcasters have been much more acute.

English television retains some profitability, but French-language television experienced a striking drop especially since 1988. (**TABLE II.4, CHARTS II.2 & II.3**)

Table II.4

Comparison of Profit Margins
Between English and French Private Television

	1985	1986	1987	1988	1989
Operating Margin					
English	24.1%	22.5%	21.5%	21.3%	16.2%
French	24.9%	20.4%	1.8%	0.0%	2.1%
Pretax Profit Margin					
English	18.9%	18.4%	15.6%	14.9%	10.0%
French	19.4%	17.4%	12.8%	0.5%	-3.4%
After-tax Profit Margin					
English	10.5%	9.9%	8.0%	7.8%	5.7%
French	12.2%	9.2%	7.6%	0.2%	-3.4%

Source: Statistics Canada

Chart II.2

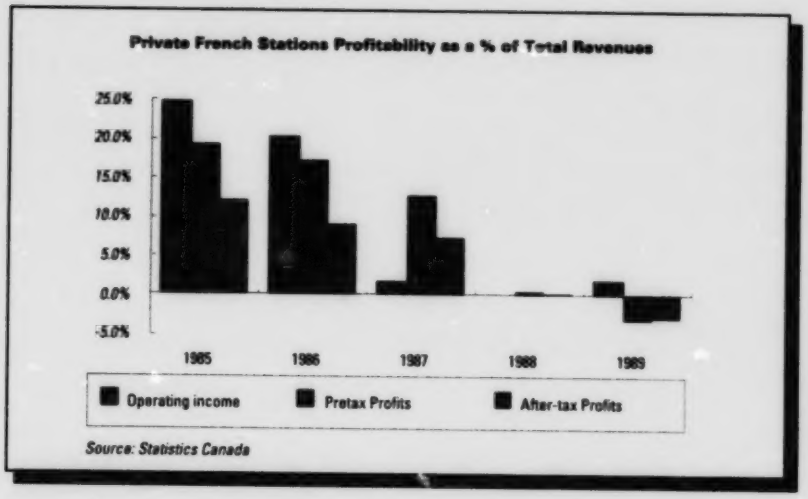
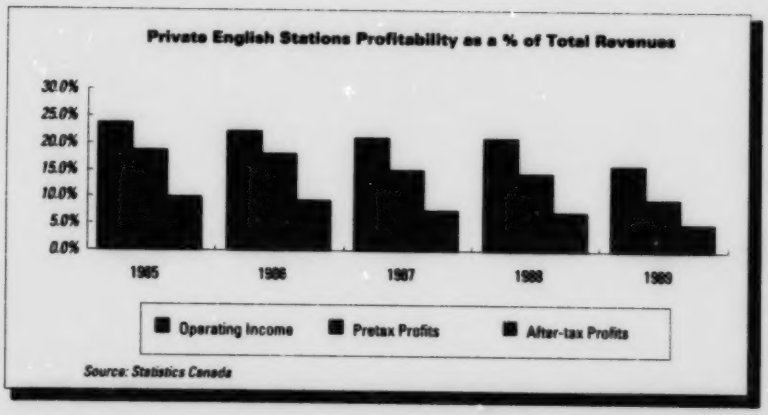


Chart II.3



French-language television's loss of profitability is due to a variety of factors. The most often cited are:

- the introduction of a third general service (Télévision Quatre Saisons), first in Montreal, then in Quebec City, starting in 1986;
- the increase of commercial availabilities from eight to twelve minutes on the CBC's French network;
- the increase in program expenses;
- the introduction of five French-language specialty services -TV5, MusiquePlus, Réseau des Sports, Canal Famille, MétéoMédia - on the basic cable service; and
- the introduction of six minutes per hour of advertising on Radio-Québec.

Some of these factors - new conventional and specialty services, CBC commercial sales, and escalating program costs - were also at work in English-speaking markets, but they have had less impact because of the size of the market and the broadcasters' ability to assimilate them.

The rate of revenue growth for French-language television has exceeded that of English-language television, but expenses have risen faster. **TABLES II.5A & II.5B** illustrate the differences in the growth of revenues and expenses between French and English private television.

Table II.5A

REVENUES, EXPENSES AND PROFITABILITY OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION BROADCASTING INDUSTRY CANADA, 1985 TO 1989
(in thousands of $)

FRENCH STATIONS

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Average Annual Growth
Revenues — *Advertising*	*140,029*	*151,065*	*165,997*	*185,554*	*204,404*	*9.9%*
Revenues — *Other*	*17,006*	*16,900*	*19,148*	*27,482*	*41,349*	*24.9%*
Revenues — **Total**	**157,035**	**167,965**	**185,145**	**213,036**	**245,753**	**11.8%**
Expenses (excluding interest & depreciation)	117,881	133,620	181,776	212,961	240,545	19.5%
Operating income	39,154	34,345	3,369	75	5,208	-39.6%
(% of revenues)	*24.9%*	*20.4%*	*1.8%*	*0.0%*	*2.1%*	*-46.0%*
Depreciation	6,289	6,752	9,080	11,524	12,370	18.4%
Interest	8,059	5,289	7,426	10,044	13,802	14.4%
Total Expenses	**132,229**	**145,661**	**198,282**	**234,529**	**266,717**	**19.2%**
Net operating income	24,806	22,304	(13,137)	(21,493)	(20,964)	-
(% of revenues)	*15.8%*	*13.3%*	*-7.1%*	*-10.1%*	*-8.5%*	-
Other adjustments, income (expenses)*	5,611	6,838	36,925	22,509	12,635	22.5%
Net profit (loss) before income taxes	30,417	29,142	23,788	1,016	(8,329)	-
(% of revenues)	*19.4%*	*17.4%*	*12.8%*	*0.5%*	*-3.4%*	-
Net profit after income taxes	19,179	15,388	14,076	475	(8,235)	-
(% of revenues)	*12.2%*	*9.2%*	*7.6%*	*0.2%*	*-3.4%*	-

** In 1987, 1988 and 1989 the major component is the amortization of CFJP (Télévision Quatre Saisons) start-up expenses.*

Source : Statistics Canada

Table II.5B

REVENUES, EXPENSES AND PROFITABILITY OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION BROADCASTING INDUSTRY CANADA, 1985 TO 1989
(in thousands of $)

ENGLISH STATIONS

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Average Annual Growth
Revenues — *Advertising*	*744,741*	*773,118*	*814,093*	*907,363*	*965,987*	*6.7%*
Revenues — *Other*	*59,165*	*67,210*	*66,650*	*68,977*	*84,237*	*2.1%*
Revenues — **Total**	**803,906**	**840,328**	**880,743**	**976,340**	**1,050,224**	**6.4%**
Expenses (excluding interest & depreciation)	610,392	651,084	691,631	768,701	863,167	9.0%
Operating income	193,514	189,244	189,112	207,639	187,057	-3.6%
(% of revenues)	*24.1%*	*22.5%*	*21.5%*	*21.3%*	*16.2%*	*-9.4%*
Depreciation	26,131	28,100	31,427	35,214	38,657	10.3%
Interest	28,183	23,980	27,923	30,033	38,093	7.8%
Total Expenses	**664,706**	**703,164**	**750,981**	**833,948**	**939,917**	**9.0%**
Net operating income	139,200	137,164	129,762	142,392	90,307	-10.3%
(% of revenues)	*17.3%*	*16.3%*	*14.7%*	*14.6%*	*8.6%*	*-15.6%*
Other adjustments, income (expenses)	12,521	17,787	7,416	3,028	13,158	1.2%
Net profit (loss) before income taxes	151,721	154,951	137,178	145,420	103,465	-9.1%
(% of revenues)	*18.9%*	*18.4%*	*15.6%*	*14.9%*	*10.0%*	*-14.5%*
Net profit after income taxes	84,087	83,543	70,607	76,419	58,990	-8.5%
(% of revenues)	*10.5%*	*9.9%*	*8.0%*	*7.8%*	*5.7%*	*-14.0%*

Source : Statistics Canada

The combined revenue of French-language stations grew by 11.8% from 1985 to 1989, compared to 6.4% for English-language stations. Expressed per reporting unit, however, the growth was only 0.5% in French-language television compared to 3.7% for the English. The advertising revenue of French-language stations increased by 9.9% over the period, but the increase in the number of reporting units - from 15 to 23 - converted this gain into an average individual decline of 1.2%.

The added revenue generated by the arrival of new players in the market was insufficient to ensure an acceptable growth of individual stations. An exacerbating factor has been the advertising rate war Montreal stations engaged in, by their own admission. A sudden, massive influx of market entrants is bound to depress rates temporarily, but not to the extent nor for the length of time observed in Montreal where the competitors' actions have precipitated a near market collapse.

On the English side, individual reporting units derived a 4.0% growth of advertising revenue from the overall increase of 3.7%. There were more pronounced fluctuations in some of the individual English-language markets where new conventional services were introduced, but they did not have much of an effect on national averages. The declines in areas like Halifax and Winnipeg were more than offset by the steady growth of large markets such as Toronto and Vancouver. In the French-language market, an imbalance in Montreal which is so dominant is immediately reflected on the whole. (**TABLES II.6A & II.6B**)

Table II.6A

REVENUES, EXPENSES AND PROFITABILITY OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION STATIONS, CANADA, 1985 AND 1989
(In thousands of $)
Average per reporting unit

FRENCH STATIONS

	1985	1989	Average Annual Growth
Revenues — *Advertising*	*9,335*	*8,887*	*-1.2%*
Revenues — *Other*	*1,134*	*1,798*	*12.2%*
Revenues — **Total**	**10,469**	**10,685**	**0.5%**
Expenses (excluding interest & depreciation)	7,859	10,458	7.4%
Operating income	2,610	226	-45.7%
(% of revenues)	*24.9%*	*2.1%*	*-46.0%*
Depreciation	419	538	6.4%
Interest	537	600	2.8%
Total Expenses	**8,815**	**11,596**	**7.1%**
Net operating income	1,654	(911)	.
(% of revenues)	*15.8%*	*-8.5%*	.
Other adjustments, income (expenses)	374	549	10.1%
Net profit (loss) before income taxes	2,028	(362)	.
(% of revenues)	*19.4%*	*-3.4%*	.
Net profit (loss) after income taxes	1,279	(358)	.
(% of revenues)	*12.2%*	*-3.4%*	.
Reporting units	**15**	**23**	

Source : Statistics Canada

Table II.6B

REVENUES, EXPENSES AND PROFITABILITY OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION STATIONS, CANADA, 1985 AND 1989
(In thousands of $)
Average per reporting unit

ENGLISH STATIONS

	1985	1989	Average Annual Growth
Revenues — *Advertising*	*10,064*	*11,780*	*4.0%*
Revenues — *Other*	*800*	*783*	*-0.5%*
Revenues — **Total**	**10,864**	**12,564**	**3.7%**
Expenses (excluding interest & depreciation)	8,249	10,526	6.3%
Operating income	2,615	2,037	-6.1%
(% of revenues)	*24.1%*	*16.2%*	*-9.4%*
Depreciation	353	471	7.5%
Interest	381	465	5.1%
Total Expenses	**8,983**	**11,462**	**6.3%**
Net operating income	1,881	1,101	-12.5%
(% of revenues)	*17.3%*	*8.8%*	*-15.6%*
Other adjustments, income (expenses)	169	160	-1.3%
Net profit before income taxes	2,050	1,262	-11.4%
(% of revenues)	*18.9%*	*10.0%*	*-14.6%*
Net profit after income taxes	1,136	718	-10.8%
(% of revenues)	*10.5%*	*5.7%*	*-14.0%*
Reporting units	**74**	**82**	

Source : Statistics Canada

Cost of operations

Expenses are spiralling. French-language stations saw their expenses before interest and depreciation rise by 19.5%, or 7.4% on average yearly from 1985 to 1989 compared to 9% overall and 6.3% per reporting unit in English-language television. The decline in net operating income was much more significant in French-language television. From $24.9 million in 1985, the situation degenerated to such a point that it had become negative (-$21.0 million) by 1989, a drop of more than $45.9 million. Part of the blame must be laid on broadcasters themselves. For example, the expected increase in program expenses resulting from keener competition was aggravated in Montreal by the stations' predatory practices. Competitive bidding on programs drove prices up artificially.

In the English-language market, the decrease in absolute dollars was also very pronounced ($48.9 million), but not to the extent of generating a loss. This decline in net operating income went from $139.2 million in 1985 down to $90.3 million in 1989. **(TABLE II.5B)** Indeed, all profitability indicators followed the same trend during the period, both in French and English-language television.

French-language television's dependence on a limited market has led private broadcasters to diversify vertically and horizontally. CFCF Inc., which owns Télévision Quatre Saisons, and Vidéotron/Télé-Métropole each own production facilities: Champlain Productions and Groupe Techner respectively. The two companies respectively control 13% and 48% of the Quebec cable market. CFCF Inc. also owns English station CFCF, which generates more revenue than the whole Quatre Saisons network. Vidéotron has expanded its cable holdings in other provinces and in Europe. Vidéotron has also diversified its holdings into other media.

Program expenses

Program and sales and promotion expenses went up sharply in the private television industry from 1985 on - but particularly since 1987, as a result of heavier Canadian program investments required by the CRTC as conditions of license and stiffer competition for programs and advertising revenue. Average annual growth exceeded 12% during the period, a rate higher than that of other expense items. (**TABLE II.7**)

Table II.7

EXPENSES OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION STATIONS
CANADA, 1985 TO 1989
(in thousands of $)

TOTAL STATIONS	1985	1986	1987	1988	1989	Average Annual Growth
Programs	438,338	488,521	544,680	612,640	696,641	12.3%
Technical	60,236	54,403	60,906	62,757	71,116	4.2%
Sales/Promotion	85,881	92,954	103,414	120,262	135,806	12.1%
Administrative & General	143,818	148,825	164,407	187,659	200,149	8.6%
Sub-total	*728,273*	*784,703*	*873,407*	*983,318*	*1,103,712*	*11.0%*
Depreciation	32,420	34,853	40,507	46,739	51,027	12.0%
Interest	36,242	29,269	35,349	39,934	51,894	9.4%
Sub-total	*68,662*	*64,122*	*75,856*	*86,673*	*102,921*	*10.6%*
TOTAL	***796,935***	***848,825***	***949,263***	***1,069,991***	***1,206,633***	10.9%

EXPENSE DISTRIBUTION IN PERCENTAGE

	1985	1986	1987	1988	1989	Average
Programs	55.0%	57.6%	57.4%	57.3%	57.7%	57.0%
Technical	7.6%	6.4%	6.4%	5.9%	5.9%	6.4%
Sales/Promotion	10.8%	11.0%	10.9%	11.2%	11.3%	11.0%
Administrative & General	18.0%	17.5%	17.3%	17.5%	16.6%	17.4%
Sub-total	*91.4%*	*92.4%*	*92.0%*	*91.9%*	*91.5%*	*91.8%*
Depreciation	4.1%	4.1%	4.3%	4.4%	4.2%	4.2%
Interest	4.5%	3.4%	3.7%	3.7%	4.3%	4.0%
Sub-total	*8.6%*	*7.6%*	*8.0%*	*8.1%*	*8.5%*	*8.2%*
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Source : Statistics Canada

Competition also escalated the cost of acquiring foreign, mainly U.S., programs. From 1985 to 1989, the Canadian Association of Broadcasters estimated the average annual growth in the cost of foreign programs at 12.9%, with an increase of 21.9% between 1988 and 1989. Bids by one network to raid the property of another network, whether or not they were

successful, often resulted in significant inflation in the cost of purchase of a program. After such attempts, the cost of *Cheers*, *Empty Nest*, *China Beach*, and *Head of the Class* climbed by up to 40% in one year.

For similar reasons, the rights to World Skating Championship events have multiplied nearly tenfold since 1985. For most professional and some amateur sports events in Canada, there are intermediary rights holders. The most notable are the breweries which control hockey and baseball rights. Broadcasters believe that the existence of these intermediaries has further increased their cost.

These escalating costs could be checked by cooperative buying arrangements. Broadcasters have advised the Task Force that there may be impediments to such arrangements under *Canada's Competition Act* and U.S. antitrust laws. The Task Force notes, however, that the effect of the *Competition Act* could be mitigated by specific regulatory requirements of the CRTC. The Task Force considers that there is an urgent need to curtail the cost of foreign program and sports rights acquisitions caused by the current bidding process. Broadcasters should actively explore all the options open to them in this respect, including CRTC involvement in providing a regulatory exemption from the *Competition Act*.

RECOMMENDATION

The English and French public and private broadcasters should develop arrangements consistent with Canadian and U.S. competition laws for the cooperative purchase of U.S. programs. Similarly, they should examine the possibility of cooperative bidding for major sports events such as NHL hockey, CFL football, the Olympics, and other world sports events.

High cost of Canadian programs

The CTV network claims the opportunity cost of Canadian entertainment programming has also increased. By "opportunity cost", CTV means the profit margin differential between one hour of Canadian programming and one hour of even a low-rated U.S. show. CTV contends each hour of Canadian entertainment now represents over $5 million in lost annual profit margin.

One way to lessen this opportunity cost is to increase the audience for Canadian programs. The Task Force is satisfied that the Canadian television industry is capable of producing programs that are competitive with those of any other country. There is less satisfaction, however, with the industry's promotion of its programming. The Task Force believes that much more can be done to make Canadians aware of the excellent, indigenous programming available to them. The CRTC's regulations should encourage the use of the television medium for the promotion of Canadian programs. The current television regulations include such promotion in the definition of "advertising material" and thereby place limits on the time permitted for announcements promoting Canadian programs.

RECOMMENDATION

The CRTC should amend the definition of "advertising material" in the *Television Broadcasting Regulations*, 1987 to exclude material which promotes Canadian programs.

The CTV network also complains it has been burdened with unfair Canadian program requirements compared to Global Television, which it considers its direct competition.

At its last license renewal, March 24, 1987, CTV was required by the CRTC to increase its Canadian drama programming in prime time from one and a half hour per week in 1985-1986 to four and a half hours by 1991-1992. Over and above the cost of the additional hours of Canadian drama, it was required as a condition of license to spend a minimum of $403 million on Canadian programs over the five-year period of its license.

The network now claims that its revenue is falling short of the estimates on which these conditions of license were based and that it is hard pressed to discharge them. As a result, CTV says it is facing a financial crisis which could alienate some of its member stations and put it on the brink of collapse.

Yet, as a percentage of overall expenses, program spending in English-language television increased at a significantly lower rate (9.1% per year) than on the French side (31%) from 1985 to 1989. There was relatively slow growth in technical expenses. They rose only 4.2% overall from 1985 to 1989. In French-language television, where they actually decreased by an average 4.8% over the period, this may mean that equipment maintenance and replacement are being neglected or delayed and that major capital outlays will have to be made some time in the future.

An examination of the expenses of private television by language (**TABLES II.8 & II.9, CHART II.4**) shows that the major variations noted in the previous table are mostly attributable to French television.

Table II.8

EXPENSES OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION STATIONS
CANADA, 1985 TO 1989
(in thousands of $)

FRENCH STATIONS

	1985	1986	1987	1988	1989	Average Annual Growth
Programs	49,246	70,565	97,828	125,829	145,160	31.0%
Technical	17,419	10,683	16,284	13,761	14,316	-4.8%
Sales/Promotion	16,405	20,143	25,598	28,654	32,096	18.3%
Administrative & General	34,811	32,230	42,067	44,718	48,972	8.9%
Sub-total	*117,881*	*133,621*	*181,777*	*212,962*	*240,544*	*19.5%*
Depreciation	6,289	6,752	9,080	11,524	12,370	18.4%
Interest	8,059	5,289	7,426	10,044	13,802	14.4%
Sub-total	*14,348*	*12,041*	*16,506*	*21,568*	*26,172*	*16.2%*
TOTAL	***132,229***	***145,662***	***198,283***	***234,530***	***266,716***	19.2%

EXPENSE DISTRIBUTION IN PERCENTAGE

	1985	1986	1987	1988	1989	Average
Programs	37.2%	48.4%	49.3%	53.7%	54.4%	48.6%
Technical	13.2%	7.3%	8.2%	5.9%	5.4%	8.0%
Sales/Promotion	12.4%	13.9%	12.9%	12.2%	12.0%	12.7%
Administrative & General	26.3%	22.1%	21.2%	19.1%	18.4%	21.4%
Sub-total	*89.1%*	*91.7%*	*91.7%*	*90.8%*	*90.2%*	*90.7%*
Depreciation	4.8%	4.6%	4.6%	4.9%	4.6%	4.7%
Interest	6.1%	3.6%	3.7%	4.3%	5.2%	4.6%
Sub-total	*10.9%*	*8.3%*	*8.3%*	*9.2%*	*9.8%*	*9.3%*
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Source : Statistics Canada

Table II.9

EXPENSES OF PRIVATELY-OWNED TELEVISION STATIONS
CANADA, 1985 TO 1989
(in thousands of $)

ENGLISH STATIONS

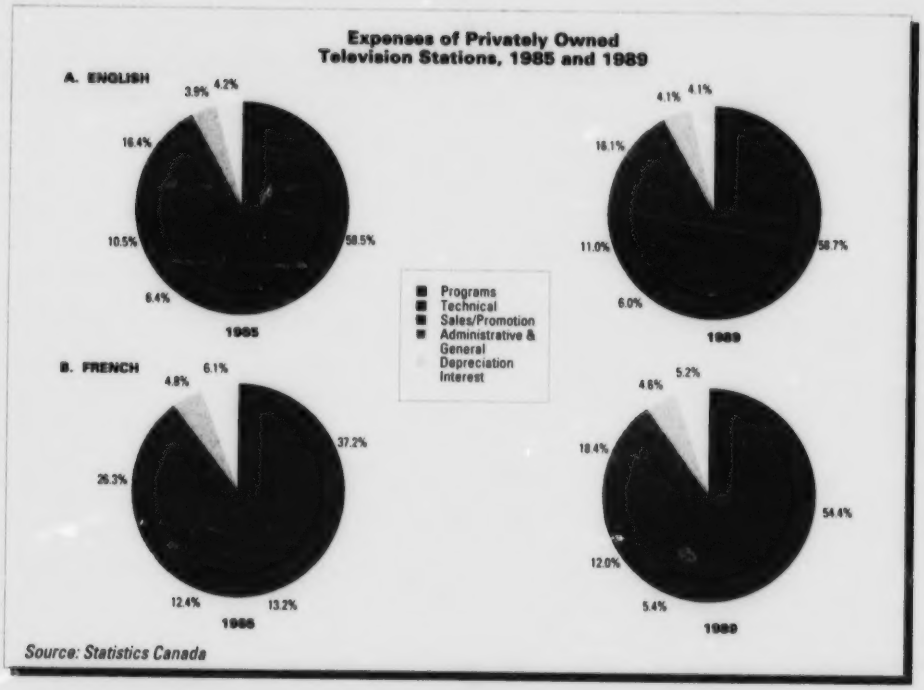
	1985	1986	1987	1988	1989	Average Annual Growth
Programs	389,092	417,956	446,852	487,223	551,481	9.1%
Technical	42,817	43,720	44,622	49,024	56,800	7.3%
Sales/Promotion	69,477	72,812	77,816	91,917	103,710	10.5%
Administrative & General	109,007	116,596	122,340	140,538	151,177	8.5%
Sub-total	*610,393*	*651,084*	*691,630*	*768,702*	*863,168*	*9.0%*
Depreciation	26,131	28,100	31,427	35,214	38,657	10.3%
Interest	28,183	23,980	27,923	30,033	38,093	7.8%
Sub-total	*54,314*	*52,080*	*59,350*	*65,247*	*76,750*	*9.0%*
TOTAL	***664,707***	***703,164***	***750,980***	***833,949***	***939,918***	9.0%

EXPENSE DISTRIBUTION IN PERCENTAGE

	1985	1986	1987	1988	1989	Average
Programs	58.5%	59.4%	59.5%	58.4%	58.7%	58.9%
Technical	6.4%	6.2%	5.9%	5.9%	6.0%	6.1%
Sales/Promotion	10.5%	10.4%	10.4%	11.0%	11.0%	10.6%
Administrative & General	16.4%	16.6%	16.3%	16.9%	16.1%	16.4%
Sub-total	*91.8%*	*92.6%*	*92.1%*	*92.2%*	*91.8%*	*92.1%*
Depreciation	3.9%	4.0%	4.2%	4.2%	4.1%	4.1%
Interest	4.2%	3.4%	3.7%	3.6%	4.1%	3.8%
Sub-total	*8.2%*	*7.4%*	*7.9%*	*7.8%*	*8.2%*	*7.9%*
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Source : Statistics Canada

Chart II.4


Expenses of Privately Owned Television Stations, 1985 and 1989
A. ENGLISH
3.9%
4.2%
16.4%
10.5%
58.5%
6.4%
1985
4.1%
4.1%
16.1%
11.0%
58.7%
6.0%
1989
Programs
Technical
Sales/Promotion
Administrative & General
Depreciation
Interest
B. FRENCH
4.8%
6.1%
37.2%
26.3%
12.4%
13.2%
1985
4.6%
5.2%
18.4%
54.4%
12.0%
5.4%
1989
Source: Statistics Canada

In French-language television, between 1985 and 1989,

- program expenses nearly tripled, rising from $49.2 million to $145.2 million;
- technical expenses fell at an average annual rate of 4.8%;
- sales and promotion expenses doubled from $16.4 million to $32.1 million;
- administrative and general expenses rose by an average of 8.9% a year, and
- depreciation doubled, from $6.3 million to $12.4 million.

Because of the strong growth in programming and sales and promotion expenses, the relative share of each item fluctuated greatly. The percentage distribution of expenses in French-language television came closer to the Canadian norm in 1989. In English-language television, the shares allotted to each item of expenses varied much less.

The point can be made that private French-language television invested too little in its programming expenses in 1985. Program spending accounted for only 37.2% of total expenses compared to 54.4% in 1989. At 54.4%, it should be noted, the proportion of expenses devoted to programs in French-language television is still below the 58.7% apportioned by English television.

The notably higher spending of Télé-Métropole was due in large part to commitments arising out of its license renewal in 1985 and its transfer of ownership to Le Groupe Vidéotron Ltée in 1987.

At the public hearing for renewal of its license, Télé-Métropole promised to produce 61 hours a week of local programming and spend $40 million (with 5% annual increments over the license term) on Canadian content.

These commitments were considerably enriched by Le Groupe Vidéotron Ltée when it successfully applied to obtain the control of the station. Vidéotron promised to spend $55 million in benefits over the five-year period (1987-

1992), an estimated $30 million over and above Télé-Métropole's existing commitments. The most significant undertaking was to spend $19.5 million on independent Canadian productions. Other major commitments included:

- $8.3 million ($5.3 million in new money) for the production, promotion and programming of recordings of Francophone performers in Quebec;
- $3 million additional funds for children's programming;
- an increase of weekly local production from 61 hours to 69 hours, raising Canadian content to 63% for the full day.

In a letter to the CRTC June 6, 1990, Télé-Métropole provided tables showing the commitments and the amounts actually expended in their fulfilment. They indicated that $149.2 million had been spent, $16.8 million over and above the $132.4 million cumulative commitment of 1987.

Program spending by Télévision Quatre Saisons also sprang in good part from commitments made at the time of licensing. The licensee, CFCF Inc., promised that nearly all local programs other than news and public affairs would be produced independently. The applicant promised to spend $14.6 million on programming in the first year, of which $8.6 million were to be spent on outside production. CFCF's subsidiary, Champlain Productions, would not be used as an independent producer in this context.

The applicant made a major commitment to Canadian drama production by promising a Monday to Friday series comprised of 30-minute episodes to be broadcast during peak viewing hours. The applicant announced plans to expand the Canadian drama content by co-producing films with theatre companies in Canada and France.

CFCF Inc. also sought permission to establish a station in Quebec City, proposing a small amount of local programming and local advertising sales. The Quebec part of the application was denied, but CFCF was invited to reapply for a repeater station that would not solicit local advertising. Such an application was made and approval given on March 4, 1986, for the establishment of CFAP-TV in Quebec City.

In June 1988, the CRTC approved an amendment to the Quebec City license involving, initially, six hours and a half per week of local production, increasing to 12 hours by 1990. Permission to solicit local advertising was granted. In that application, CFCF claimed that it would invest $52 million over five years, $20 million of which would be spent on local programming.

Several television broadcasters have argued that Canadian program requirements and stringent conditions of license, imposed at a time when the overall economy and their own particular conditions were much more sound, now threaten their financial stability. In the circumstances, it seems reasonable to suggest that they return to the CRTC and ask for temporary relief from their commitments. It should be stressed, however, that such relief, if deemed warranted by the CRTC, should only be temporary. If it be true that good, competitive Canadian programming is ultimately Canadian television's only effective rampart against a U.S. invasion of the air waves, as often stated throughout this report, it would not serve broadcasters in the long run to be spared the investment of money and efforts necessary to achieve it.

RECOMMENDATION

The CRTC should formally review the impact of its regulations, expectations and conditions of license on all television broadcasters to ensure their affordability by the industry in today's competitive environment. Television licensees burdened with conditions of license not realistically achievable in today's economy should apply to the CRTC for temporary relief.

Competition for programs between the networks also caused an extreme swelling of costs. The average cost of purchase of film and foreign program rights at Télé-Métropole increased by 74.3% from 1985 to 1989.
The rights to one daily quiz show jumped overnight from $300 to $2,000, representing an annual increase of $442,000. The cost of *Surprise sur prise*, Quatre Saisons' most successful show, increased sevenfold in three years, and the cost of its reruns multiplied by eighteen*.

---

* ***The CBC drew the Task Force's attention to this extraordinary inflation. But when Quatre Saisons sought to bring the cost of Surprise sur prise down in early April 1991, the CBC took the program away from the private network. The money involved was not disclosed, but newspapers reported that the producer claimed that the agreement was even more lucrative than the one he had with Quatre Saisons.***

The CRTC generally requires television broadcasters to devote specific funds to the development of Canadian programs through activities such as the solicitation of scripts or program outlines and the making of pilot programs. The money expended in program development involves a high degree of risk because many projects, for a variety of reasons, do not reach the stage of on-air presentation. The Task Force considers that the CRTC should give special recognition to development projects. For example, a credit involving a multiple of the money spent on development projects could be recognized in relation to the broadcaster's required expenditures on Canadian programming.

RECOMMENDATION

Seed money invested by television broadcasters in the development of Canadian programs should be given special recognition by the CRTC in its regulatory requirements in order to stimulate more developmental production activity.

Ephemeral recording exemption

For some time, the Canadian broadcasting industry has been urging the federal government to amend the *Copyright Act* to exempt from copyright liability the making of ephemeral recordings for broadcast use. Such an exemption would allow broadcasters to record programming material for which they had already acquired the performance rights without also having to obtain the recording rights. Copyright legislation in the United States, the United Kingdom, Australia and other countries recognizes an ephemeral recording exemption.

The need for such an exemption has been highlighted by a recent Supreme Court of Canada judgment in which a broadcaster prerecorded for later broadcast a song for which a performance license fee had been paid. The Court held that the performance right did not include an associated recording right under Canada's copyright law. The Task Force believes that the separate acquisition of the latter right should not be required where the recording is made only to facilitate the authorized broadcast of the work and

for certain other limited purposes such as compliance with CRTC regulations and the retention of programming material by a broadcaster for its own reference.

RECOMMENDATION

It is recommended that the government amend the *Copyright Act* at an early date to provide for an ephemeral recording exemption.

Specialty services

The 1988-1989 fiscal year was a kind of transition year for English and French specialty services*. Most of the services started in the fall of 1988, which explains why 1989-1990 results show such an extraordinary increase of revenues and profits compared to the previous year.(**TABLE II.10, CHART II.5**)

TABLE II.10 shows that

- the relative share of the various sources of income remained unchanged;
- profits before interests and taxes increased significantly from 16.8% of total revenue in 1988-1989 to 21.6% in 1989-1990;
- profits before and after tax fell slightly during the period.

By and large, specialty services performed strongly and their advertising revenue exceeded their projections at the time of licensing.

---

* ***English specialty services include: Newsworld, Vision, MuchMusic, The Sports Network, Youth Television, and Weather Channel.***
French specialty services are: TV5, Canal Famille, MusiquePlus, Réseau des sports, and MétéoMédia.

Table II.10

REVENUES AND PROFITABILITY OF SPECIALTY CHANNELS*, 1989 and 1990

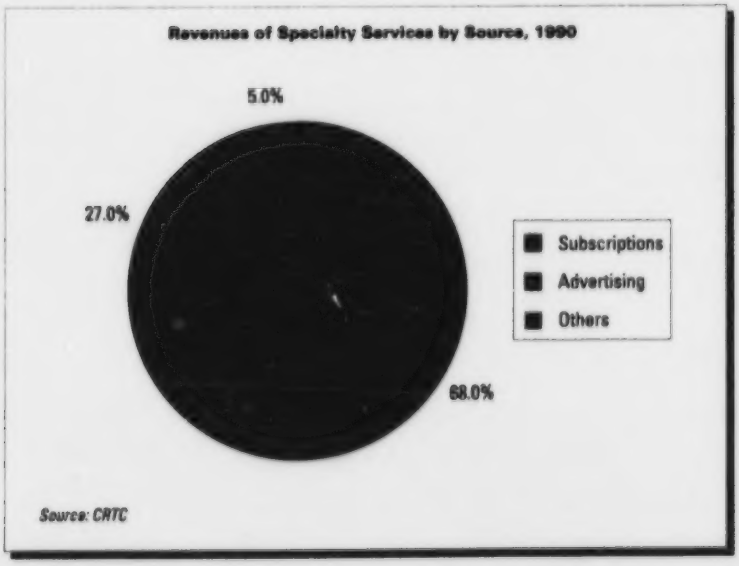
($ million)

	1989-90 (YEAR 1)	1989-90 (YEAR 2)	Annual Growth
Revenues			
Subscritpions	80.6 (69.2%)	133.3 (68.0%)	65.4%
Advertising	30.4 (26.1%)	52.9 (27.0%)	74.0%
Others	5.4 (4.6%)	9.9 (5.0%)	83.3%
TOTAL	***116.4***	***196.1***	**68.5%**
Profit			
Before Interest and Taxes	19.6 (16.8%)	42.3 (21.6%)	115.8%
Before Taxes	14.8 (12.7%)	22.0 (11.2%)	48.6%
After Taxes	8.1 (7.0%)	10.1 (5.2%)	24.7%

* includes: TSN, Much Music, YTV, Vision, Musique Plus, Canal Famille, TV5 Météomédia/Weather Channel and RDS (in 1990 only). Newsworld is not included.

Source: CRTC

Chart II.5



Cable television

Cable is a particularly profitable member of the Canadian broadcasting system. It has managed steady growth through good and bad times. But the cable industry will need healthy resources to meet the challenge posed by direct broadcast satellites in the 1990's, as discussed in Chapter VII.

Cable is a capital intensive business, with heavy initial costs - $6,500 to $12,500 per kilometer - for its distribution plant. In addition, cable has to cope with high technical obsolescence as channel capacity - only 12 in the 1960's - pushes toward 60 to 100 in the 1990's.

In the latter part of the 1980's, the cable industry's pre-tax profit grew at an average annual rate of 25.8% (**TABLE II.11, CHART II.6**). Its 1989 profit before taxes reached $233.4 million or 20.2% of revenue. Cable subscriber revenue increased at an average annual rate of 13%, reaching more than $1 billion in 1989.

The industry succeeded in containing the average yearly growth rate of expenses (12.3%) below that of total revenue (14.5%), hence its ability to increase its profitability over the period. Technical and sales and promotion expenses increased at an average yearly rate of close to 15%, reflecting the industry's determination to entrench its position in an environment that threatens to become far more competitive with the proliferation of direct broadcast satellites.

The CRTC changes to cable rate regulation on May 15, 1990, and copyright payments averaging $50 million per year from January 1, 1990, will slow down profit growth in 1990-1991.

A number of Canadian cable companies have been investing in cable systems in the U.S. and Europe. In Canada, the cable business will continue to be driven by acquisitions and mergers designed to provide expanded service and economies of scale.

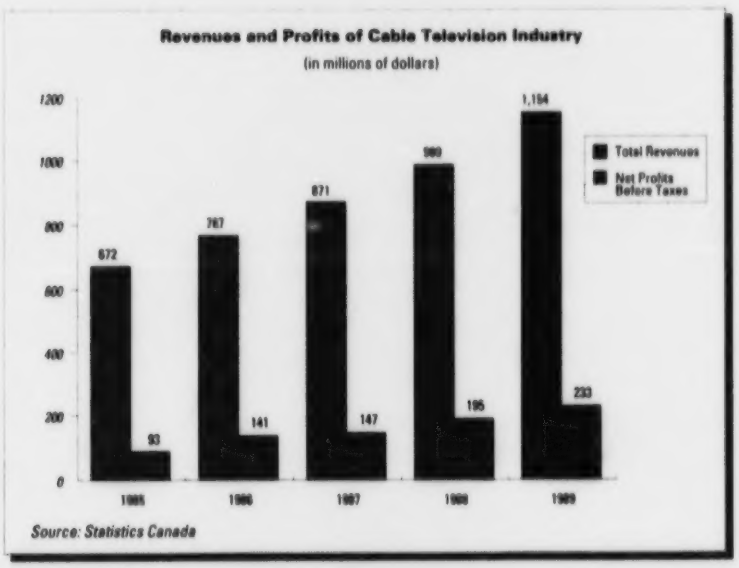
Table II.11

REVENUES AND EXPENSES OF CABLE TELEVISION INDUSTRY, CANADA, 1985 TO 1989
(in thousands of dollars)

	1985	1986	1987	1988	1989	Average Annual Growth
REVENUES						
Direct subscribers	635,347	727,003	772,682	880,284	1,034,223	13.0%
Others	36,789	40,036	97,943	109,225	119,363	34.2%
TOTAL	***672,136***	***767,039***	***870,625***	***989,509***	***1,153,586***	14.5%
OPERATING EXPENSES						
Technical	179,673	205,245	222,340	243,295	309,573	14.6%
Programs	41,619	44,346	51,575	55,920	54,413	6.9%
Sales/Promotion	22,783	28,155	29,774	36,165	40,051	15.1%
Administration & General	162,189	180,523	206,254	235,164	259,822	12.5%
Sub-Total	406,264	458,269	509,943	570,544	663,859	13.1%
Interest	73,284	69,004	97,660	86,384	101,193	8.4%
Depreciation	101,488	110,147	130,431	148,543	166,708	13.2%
Other adjustments, (income) expense	-2,080	-11,229	-14,345	-11,349	-11,592	-
TOTAL	***578,956***	***626,191***	***723,689***	***794,122***	***920,168***	12.3%
Net Profit before taxes	***93,179***	***140,848***	***146,936***	***195,386***	***233,418***	***25.8%***
Net Profit before taxes as a % of revenues	***13.9%***	***18.4%***	***16.9%***	***19.7%***	***20.2%***	
Net Profit after taxes	***51,517***	***75,162***	***88,137***	***130,912***	***152,418***	***34.9%***
Net Profit after taxes as a % of revenues	***7.7%***	***9.8%***	***10.2%***	***13.2%***	***14.8%***	
Reporting Units	681	745	872	970	828	

Source : Statistics Canada
Due to a method change in Statistics' Canada survey, there is a large decrease in reporting units between 1988 and 1989

Chart II.6



CHAPTER III
THE IMPACT OF NEW SERVICES

The Canadian television audience has been affected by two major changes in the 1980's - greater fragmentation and broader viewing of Canadian programs. Both these trends have had a significant financial impact on television broadcasters.

The objective of communications policy has been and should continue to be to keep Canadians tuned to Canadian television. No longer is it possible to isolate Canadians from the foreign electronic media, nor is it desirable. Programming is the key to retaining the Canadian public's loyalty to the Canadian broadcasting and cable systems, especially in English Canada where U.S. stations exert a far more powerful attraction than in French Canada.

In accord with this objective, the CRTC licensed in:

1982 pay TV networks, of which only Super Channel, First Choice and Super Écran are still in operation;

1984 specialty services Much Music, The Sports Network, Telelatino and Chinavision on a discretionary cable tier;

1985 the Life Channel, a national health and lifestyle specialty service, which ceased after one year;

1987 one new pay television service (Family Channel) and nine new specialty services (four English, five French*) which together with MuchMusic and The Sports Network (TSN), were to be carried on the basic cable band; and

1991 Viewers' Choice Canada, to carry on an English-language pay television network undertaking for the distribution of a pay-per-view (PPV) service via satellite to cable affiliates in Eastern Canada (Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces).

---

* *Under the so-called "take one, take all" rule, Quebec cable distributors were forced to carry all or none of the five French-language specialty services for a start-up period of three years.*

SPECIALTY SERVICES ON BASIC CABLE BAND

French	English
TV5	YTV
Canal Famille	MuchMusic
MusiquePlus	The Sports Network
Réseau des Sports	Vision TV
MétéoMédia	Newsworld
	Weather Now

In addition, since 1985, new conventional television services have been licensed in Quebec, Saskatchewan, New Brunswick, Nova Scotia, Manitoba and Ontario.

NEW CONVENTIONAL SERVICES

Service	Market	License Date
CFRE-TV	Regina	09/12/85
CFSK-TV	Saskatoon	09/12/85
CFJP-TV (TQS)	Montreal	09/15/85
CFAP-TV	Quebec City	04/03/86
CHMI-TV	Portage-la-Prairie/ Winnipeg	05/08/86
CBLN-TV	London	01/05/87
CIHF-TV	Halifax Saint John Fredericton Moncton	01/22/87

Canadian program audience

The audience share of Canadian programs on English television rose from 26.7% in 1985 to 31.6% in 1989 (**TABLE III.1, CHART III.1A**). To put this in perspective: one share point translates into about $20 million of annual advertising revenue.

While the CBC continued to account for a significant portion of Canadian programming audience, the bulk of the increase came from the private sector. It did not merely result from a greater availability of stations or services. Broadcasters - at greater costs - increased the quantity and the quality of Canadian programs.

Canadian programs are more than ever attracting the public and achieving their intended cultural goals. As expected, those on French television have been especially successful in attracting audiences. They attracted 76.4% of the French-speaking audience in 1989 compared to 66.8% in 1985. The licensing of a third commercial French-language service has in part been responsible for the increase since the 1986-1987 season (**CHART III.1B**).

A number of factors explain the audience growth of Canadian programs:

- the active presence of Telefilm Canada in program development;
- the availability of private funds for independent television production through tax incentives, particularly in Quebec;
- increased competition, which resulted in the offering of better programs to viewers;
- the greater proficiency of television production craftsmen - writers, technicians, producers, and others; and
- the demand of viewers who are in a position to compare local products with those originating from the U.S.

Table III.1

Viewing of Canadian/Foreign Programs on English and French TV
(6:00 AM - 2:00 AM)

	French		English	
	Canadian	Foreign	Canadian	Foreign
1984-85	66.8%	33.2%	26.7%	73.3%
1985-86	66.3%	33.7%	28.7%	71.3%
1986-87	66.7%	33.3%	29.1%	70.9%
1987-88	72.9%	27.1%	30.9%	69.1%
1988-89	76.4%	23.6%	31.6%	68.4%
Average Annual Growth	**2.7%**	**-6.8%**	**3.4%**	**-1.4%**

Source: CBC Research (A.C. Nielsen, September-March)

Chart III.1A

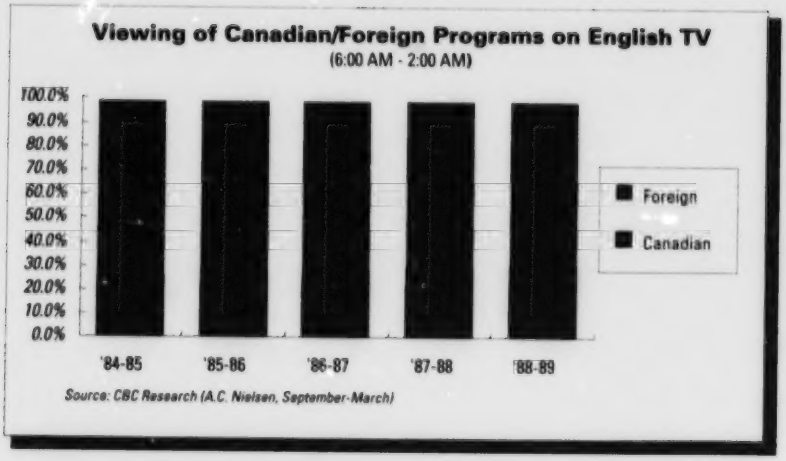
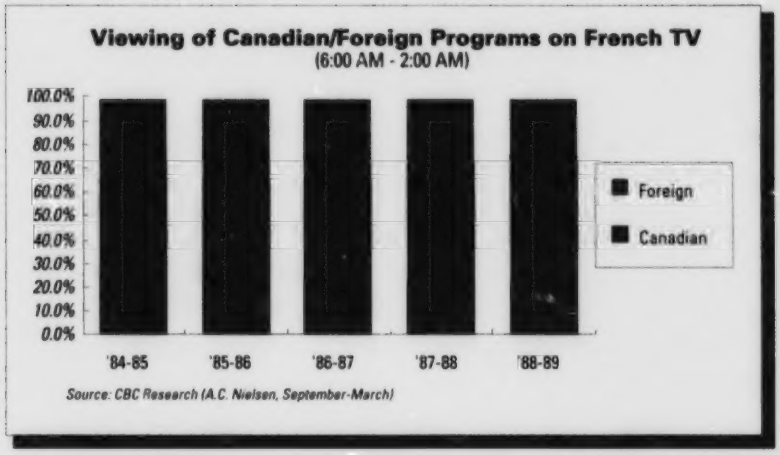


Chart III.1B



Fragmentation

Audience fragmentation resulting from greater viewer choice has had the adverse effect of diluting the advertising revenue available to television. In the competitive commercial environment, television's product is its audience.

Seen as a whole, English-language television does not appear to have suffered a great deal from fragmentation. Canadian stations have retained the 70% share of the audience they held in 1985. The share of U.S. stations has remained stable at 30%. Pay and specialty services gained only three points, from 2% to 5%. Independent stations won four points, from 11% to 15%. But conventional networks have gradually lost audience share to new stations and specialty channels. The private English-language network, CTV, has lost a six-point share of the audience, from 29% in 1985 to 23% in 1989. The CBC and its owned and operated stations maintained their 13% share, but its affiliates lost two points, down to 6% from 8%.

In French-language television, the arrival of new conventional and specialty services has had a profound effect on the audience. Télévision Quatre Saisons, which did not exist in 1985, had earned a 19% share of the total

audience by the fall of 1989. Pay and specialty services almost instantly gained four points when four new services were offered in bulk on the basic cable tier in the fall of 1988. They now hold a 5% share of the audience. In the process, private network TVA lost 10 points, moving from a 52% share of the audience in 1985 to 42% in 1989. Radio-Canada, its owned and operated stations, and its affiliates lost an aggregate 13-point share of the audience, from 42% to 29%.

The two original French-language networks' audience share in 1985 was much higher than their English counterparts', reflecting francophone loyalty to French-language stations and the relatively late addition of a third network. The size of their loss is explained by the unusually high audience share they held prior to Quatre Saisons' entry into the market. (**TABLE III.2**)

Table III.2

Percentage Share of Viewing by Stations Groupings for English and French Language Television Fall, Canada, All Persons 2+

	1985	1986	1987	1988	1989	1985-1989 Gap
	%	%	%	%	%	%
English-Language						
CTV	29	28	27	26	23	-6
Global	6	6	6	6	7	1
Independants	11	12	13	15	15	4
CBC O&O's	13	14	14	13	13	0
Affiliates	8	8	8	6	6	-2
TVO	1	1	1	1	1	0
USA	30	29	29	29	30	0
Pay & Specialty	2	2	2	4	5	3
TOTAL	100	100	100	100	100	
French-Language						
TVA	52	47	43	43	42	-10
TQS*	-	6	15	16	19	19
SRC O&O's	30	28	24	23	22	-8
SRC Affiliates	12	11	9	8	7	-5
R-Q	5	6	6	5	5	0
Pay & Specialty	1	1	2	5	5	4
Other	-	1	1	-	-	0
TOTAL	100	100	100	100	100	

** TQS: on air September 1986*
Source: Marketing Research, Marketing Analysis Division, CRTC

Impact on individual markets

The relative audience shares of local stations in major markets indicate that

- nearly all conventional stations lost a good share of their viewers with the arrival of newcomers;
- the viewing of specialty channels (included in "others") is significantly increasing everywhere;
- the viewing of U.S. stations is declining everywhere.

In markets where no new station was licensed (Toronto and Vancouver), conventional stations retained their audience shares. In these cases, the audience of specialty channels was repatriated from U.S. stations.

In Montreal, CFJP, Télévision Quatre Saisons' flagship station, achieved a 14% share of the audience and VCR, pay and specialty channels gained 3% at the expense of CFTM (Télé-Métropole)*, CBFT (Radio-Canada), CFCF and U.S. stations.(**TABLE III.3A**)

Table III.3A

TV Market Shares - Montreal
(% of total hours)

	1985	1989	1985-1989 Gap
	%	%	
Television station			
CFTM	26	23	-3
CBFT	23	18	-5
CFJP	-	14	14
CFCF	16	11	-5
CBMT	7	5	-2
CIVM	4	4	0
Others*	9	12	3
USA	15	13	-2
TOTAL	100	100	0

** Specialty channels, VCR, Pay-TV*
Source: CRTC

* ***The 26% share of the audience attributed to Télé-Métropole in 1985 is subject to reservation since the station was then crippled by a protracted technicians' strike. One should go back to 1984 for a more accurate idea of Télé-Métropole's audience loss following the introduction of Quatre Saisons. In 1984, Télé-Métropole's audience share exceeded 30%.***

In Winnipeg, the new conventional station CHMI obtained a 12% share of the audience andVCR, pay and specialty services increased 9% at the expense of CKY (-9%), CKND (-3%), CBWT (-1%) and U.S. stations (-8%). (**TABLE III.3B**)

Table III.3B

TV Market Shares - Winnipeg
(% of total hours)

	1985	1989	1985-1989 Gap
	%	%	
Television station			
CKND	21	18	-3
CKY	26	17	-9
CBWT	19	18	-1
CBWFT	0.5	1	0.5
CHMI	-	12	12
Others*	4	13	9
USA	30	22	-8
TOTAL	100	100	0

** Specialty channels, VCR, Pay-TV*
Source: CRTC

In Toronto, where no new conventional station was licensed during this period, the market absorbed specialty services more smoothly. The specialty, pay-TV and VCR services' 5% increase was matched by two established conventional stations, CFMT (+3%) and Global's CIII (+2%). Baton Broadcasting's CFTO lost a 6% share, the CBC flagship station CBLT lost 1%, Hamilton's CHCH 1% and U.S. stations 2%. (**TABLE III.3C**)

Table III.3C

TV Market Shares - Toronto
(% of total hours)

	1985	1989	1985-1989 Gap
	%	%	
Television station			
CFTO	19	13	-6
CBLT	12	11	-1
CFMT	2	5	3
CIII	13	15	2
CITY	9	9	0
CICO	2	2	0
CHCH	7	6	-1
CBLFL	0.5	0.5	0
Others*	12.5	17.5	5
USA	23	21	-2
TOTAL	100	100	0

** Specialty channels, VCR, Pay-TV*
Source: CRTC

Like Toronto, Vancouver gently assimilated the VCR, pay and specialty services' 5% audience gain. CHAN lost 4%, CBUT 2%, and CHEK 1%. CKVU managed to increase its share of the audience by 4%, and U.S. stations regressed 2%. (**TABLE III.3D**)

Table III.3D

TV Market Shares - Vancouver
(% of total hours)

	[illegible]	[illegible]	[illegible] Gap
	%	%	
Television station			
CHAN	23	19	-4
CBUT	16	14	-2
CBUFT	0.5	0.5	0
CHEK	6	5	-1
CKVU	10	14	4
KNOW	1	1	0
Others*	5.0	10	5
USA	39	37	-2
TOTAL	100	100	0

** Specialty channels, VCR, Pay-TV*
Source: CRTC

Financial Impact

New conventional and specialty services had a severe impact on the financial situation of established television broadcasters.

To preserve the confidentiality of the financial information obtained from the various stations, we resorted to two control groups to illustrate the impact of new services on individual markets. The first group includes three markets where one or two new conventional stations have been licensed in 1986 and 1987. It comprises Montreal, Winnipeg/Portage-la-Prairie, and Regina/ Saskatoon. The second group includes Toronto and Vancouver, which were spared a new market entrant in the latter half of the 1980's.

Revenues in both groups increased at a pace slightly higher than the national average of private television stations (7.3%) and much higher than the rate of inflation (4.2%) during the period.

Expenses, however, showed striking differences. In the group of cities where new conventional services were licensed, expenses increased at an average annual rate of 17.4% from 1985 to 1990. In the other group, they also increased considerably, but at a lower pace (10.4%). Thus, markets suffering no other disturbance than specialty services managed to contain their expenses, but in both groups the rate of growth of expenses was higher than that of revenue.

Both groups then experienced a decrease of operating income over the period. The first group showed a deficit of 6.7% in its 1990 operating income while it had been a healthy 29.2% of revenue in 1985, a shift of 35.9%. The same trend applied to profits before interest and taxes and to profits before tax. (**TABLE III.4A, CHART III.2A**) The second group, although showing a decline over the period, remained financially sound in 1990. (**TABLE III.4B, CHART III.2B**)

It is safe to conclude from this data that increased competition in the television broadcasting industry entails cost increases far more substantial than the markets' ability to generate new revenue.

Table III.4A

Revenues, Expenses and Profitability of Privately-Owned Television in Selected Markets

Montreal, Winnipeg/Portage-La-Prairie and Regina/Saskatoon

	1985	1986	1987	1988	1989	1990p	Average Annual Growth
Revenues	172.7	185.4	198.1	232.4	255.6	256.0	8.2%
Expenses	122.3	138.6	184.0	222.1	248.6	273.1	17.4%
Operating Income (loss) (% of revenues)	50.4 *29.2%*	46.8 *25.2%*	14.1 *7.1%*	10.3 *4.4%*	7.0 *2.7%*	(17.1) *-6.7%*	-
Depreciation	5.3	5.4	8.4	11.6	12.9	13.8	21.1%
Profit (loss) before interest and taxes (% of revenues)	45.1 *26.1%*	41.4 *22.3%*	5.7 *2.9%*	(1.3) *-0.6%*	(5.9) *-2.3%*	(30.9) *-12.1%*	-
Interest	11.0	5.4	10.7	14.7	22.4	22.8	15.7%
Adjustments	-14.4	-3.8	-6.4	0.5	-3.2	-0.8	-
Pre-tax Profit (loss) (% of revenues)	48.5 *28.1%*	39.8 *21.5%*	1.4 *0.7%*	(16.5) *-7.1%*	(25.1) *-9.8%*	(52.9) *-20.7%*	-
Reporting Units	**6**	**7**	**8**	**10**	**10**	**10**	

Source: CRTC
p: preliminary

Table III.4B

Revenues, Expenses and Profitability of Privately-Owned Television in Selected Markets

Toronto* and Vancouver

Toronto and Vancouver	1985	1986	1987	1988	1989	1990p	Average Annual Growth
Revenues	301.7	311.4	336.4	385.6	400.7	449.7	8.3%
Expenses	226.7	238.0	259.7	287.9	329.8	372.3	10.4%
Operating Income (% of revenues)	75.0 *24.9%*	73.4 *23.6%*	76.7 *22.8%*	77.7 *21.3%*	70.9 *17.7%*	77.4 *17.2%*	0.6%
Depreciation	9.4	10.2	11.6	12.2	12.9	14.0	8.3%
Profit before interest and taxes (% of revenues)	65.6 *21.7%*	63.2 *20.3%*	65.1 *19.4%*	65.5 *17.9%*	58.0 *14.5%*	63.4 *14.1%*	-0.7%
Interest	9.4	8.9	8.3	8.8	12.1	32.8	28.4%
Adjustments	0.4	0.2	0.1	3.3	-1.6	-10.3	-
Pre-tax Profit (% of revenues)	55.8 *18.5%*	54.1 *17.4%*	56.7 *16.9%*	53.4 *14.6%*	47.5 *11.9%*	40.9 *9.1%*	-6.0%
Reporting Units	7	7	7	7	7	7	

Source: CRTC
p: preliminary
** Includes CHCH*

Chart III.2A

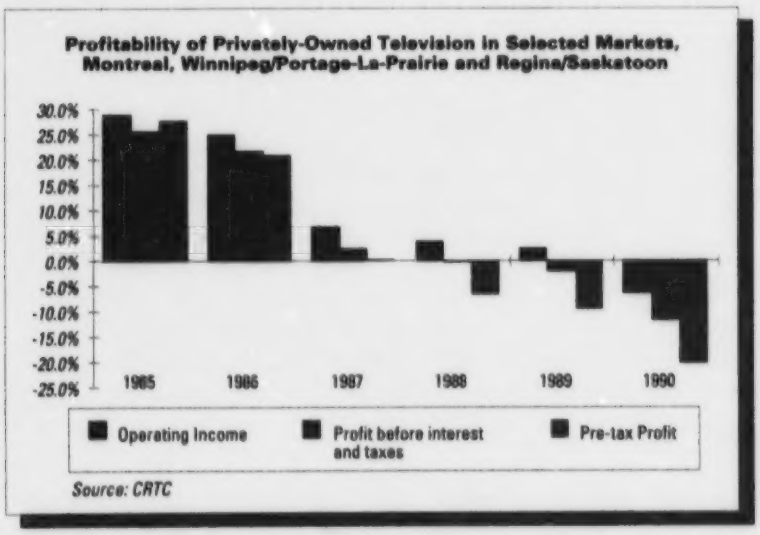
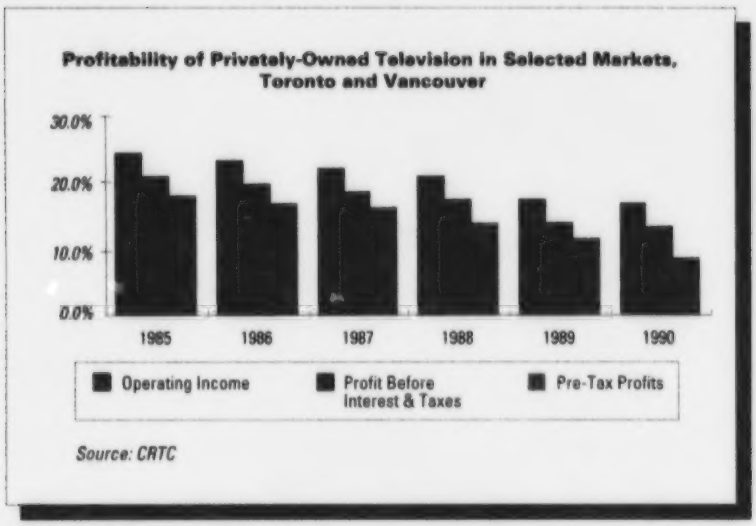


Chart III.2B



A moratorium

For this reason, this Task Force believes very strongly that a moratorium should be imposed on the issuance of licenses for new television services. Even after such a delay, the regulator should proceed very cautiously before allowing new entrants into the market. Television markets in Canada are under severe economic stress and should be given time to stabilize and mature.

Prior to the expiry of the moratorium, the CRTC should commission an independent economic analysis of the Canadian broadcasting system to assess the impact of introducing any new service. Such a study should be made available to the public for comment.

RECOMMENDATION

A moratorium should be imposed on the licensing of new television services, conventional or other, for a period of three years.

The Task Force is aware that there is a persistent demand in French Canada for an all-news service equivalent to the CBC's Newsworld. While the equality principle embedded in the law amply justifies such a service, the Task Force beleives that this is not an appropriate time to introduce it. The French-language all news service, therefore, should be subject to the moratorium recommended above. At the end of the three-year period, the licensing of the French-language counterpart of Newsworld should be considered in the light of studies commissioned by the CRTC on the economics of the broadcasting system.

RECOMMENDATION

The French-language all news service should also be subject to the three-year moratorium on all new services.

Tiering and linkage

The CRTC 1987 hearings on cable carriage of new and specialty services addressed key questions of tiering, packaging and pricing, as well as the linkage between Canadian and U.S. specialty services.

The issues included:

- the reconciliation of service additions to basic cable that may not be wanted by all subscribers;
- the price elasticity of cable rates;
- the impact of new specialty services on the conventional broadcasters' advertising revenue;
- the relationship of advertising and cable subscriber revenue for services with the two income sources;

- packaging to ensure that the Canadian viewing choice is competitive with DBS services from the U.S.;
- channel capacity;
- linkage rules, and the preferential treatment of Canadian signals.

The financial failure of the C-Channel* in 1983, and the Life Channel in 1986, caused the CRTC to scrutinize the applications' viability. The nine new specialty and one pay television services approved, out of twenty applications, continue in operation.

Cable companies, using an approach similar to newspapers, attempt to package a variety of television signals with the widest possible appeal while keeping the price of basic cable service within affordable limits. Because markets differ widely in Canada, the local cable licensee is well positioned to determine the best package at the best price for optional tier services.

The impact of specialty services

The licensing of Canadian specialty services has introduced a serious new competitive element for conventional broadcasters.

In the summer of 1990, Canadian specialty services were attracting a 2% to 4% share of the audience. The CAB believes that they had a direct impact on conventional television broadcasters and the revenues available to them from the marketplace.

Until now, the public debate on their impact has focused on consumer affordability. Their heavy reliance on subscriber fees and concerns with consumer resistance to their carriage on the basic band have diverted attention from their impact on the available media advertising revenue.

---

* *Licensed to Lively Arts Market Builders Inc. for cultural programming.*

In 1989-1990, their first full year of operation except for MuchMusic and The Sports Network, specialty services - excluding Newsworld - earned a combined revenue of $186.2 million, of which $133.3 million came from subscription fees and $52.9 million from advertising. This was almost as much as the amount of advertising revenue specialty services licensed in 1987 projected for the entire five-year term of their license ($60 million).

Specialty services are now restricted to national advertising. In the interest of the television broadcasting system, the Task Force believes that this condition should be maintained. We also believe that the CRTC's policy of allowing local advertising revenue only where local service is provided is a good policy and should continue to prevail.

RECOMMENDATION

The CRTC policy of restricting specialty television services to national advertising should be maintained.

The Task Force recognizes that it was necessary to allow specialty services to benefit from two sources of income - subscriber fees and advertising - to get off the ground when they were launched in 1988. But most of them now perform well beyond expectations and it is questionable whether they should continue to have access to advertising - at least to the same extent - at a time when conventional television struggles to stay afloat. Their combined advertising revenue of $52.9 million in 1989-1990 may not amount to much as a percentage of total television advertising, but it is climbing rapidly and will soon represent a significant share of the market.

There also seems to be little rhyme or reason to the allocation of cable subscription fees between the various specialty services. They should be rationalized and bear some relation to the cost and market value of each service. In carrying out this review for French-language specialty services, the CRTC should be alert to the eventual licensing of a French-language all-news service.

RECOMMENDATIONS

- **Specialty services should continue to benefit from two streams of income - cable subscriber fees and advertising.**

- **Subscriber fees should be reallocated in relation to the cost and market value of each service.**

- **The CRTC should review the situation of specialty services and in the light of their financial statements, reduce their advertising availabilities.**

CHAPTER IV
ADVERTISING

Canadians spend more than $3.5 billion a year in advertising, cable subscriptions and parliamentary grants to support television. Advertising, which accounts for about 40% of this amount, finances private television and contributes significantly to the operations of public television.

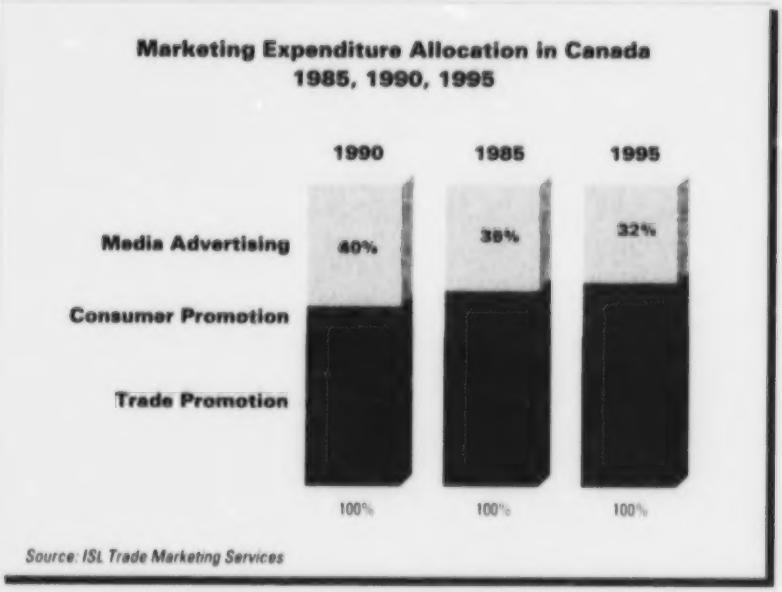
Yet television gathers less than one sixth of the total media spending of Canadian advertisers. It must compete for advertising with other media, and media advertising as a whole is on the decline. Canadian industry now spends nearly twice as much on consumer and trade promotion. This helps explain the plight of conventional television broadcasters. In the last five years, they have grown in number and their revenues have fallen far short of their expences.

The Canadian advertising industry has shown moderate growth since 1985. Spending in advertising rose 44% from $6.3 billion in 1985 to $9.1 billion in 1989, an average annual growth of 9.6%. A preliminary estimate of 1990 spending for all media indicates that it will exceed $10 billion.

The trend toward consumer promotion (e.g. coupons, contests, refunds, premiums, special events) continues to erode the revenue potential of all media, including television. A survey of 37 Canadian consumer product and grocery companies conducted in 1990 by Trade Marketing Services shows that media advertising made up an estimated 40% of total marketing expenditures in 1985, dropped to 35% in 1990, and is expected to decline further to 32% by 1995. (**CHART IV.1**) Consumer and trade promotion, which represented about 60% of total marketing expenditures in 1985, rose to 65% in 1990 and is expected to reach 68% in 1995. The increase is attributed to consumer promotion. Similar trends are recorded in the U.S. where consumer and trade promotion made up 65% of marketing expenditures in 1989 compared to 35% for media advertising. Estimates for 1994 vary slightly to 66% and 34% respectively.

The trend affects the advertising revenue potential of other media like radio, newspapers and magazines. Television is less likely to recapture promotional dollars, however, because its strength lies more in the creation of long-term brand awareness and preference than immediate promotional response.

Chart IV.1



Conventional wisdom within the industry, both in Canada and the U.S., is that advertisers are shifting money into forms of promotion that will yield short-term sales and more measurable results than traditional media advertising.

The diversion of an ever increasing portion of marketing budgets to consumer promotion has resulted in a shortfall of $1.3 billion in media advertising since 1985. **TABLE IV.1** shows that had television maintained its 1985 share of total marketing expenditures, revenue would have been increased by $269.8 million.

Table IV.1

Total Marketing Expenditures
1985 and 1989

	1985		1989*		1989**	1985-1989 Gap
	$ million	%	$ million	%		
Media Advertising						
Television***	1,046.5	6.6%	1,456.4	5.6%	1,726.2	-269.8
Other Media	5,252.8	33.4%	7,633.3	29.4%	8,664.6	-1,031.3
Sub-total	6,299.3	40.0%	9,089.7	35.0%	10,390.8	-1,301.1
Promotions						
Consumer	1,574.8	10.0%	3,898.7	15.0%	2,597.7	1,301.0
Trade	7,874.1	50.0%	12,988.5	50.0%	12,988.5	0.0
Sub-total	9,448.9	60.0%	16,887.2	65.0%	15,586.1	1,301.1
Total Marketing Expenditures	**15,748.2**	100.0%	**25,976.9**	100.0%	**25,976.9**	0.0

** We made the assumption that the marketing budget distribution is the same in 1989 as in 1990.*
*** We distributed total expenses using 1985's market shares.*
Source: Compiled by Secor from Statistics Canada and ISL Trade Marketing Service's data.
**** Private and public broadcasters.*

Strong growth

Television advertising sales have always shown a strong growth pattern, but not enough to keep up with expenses and well below their potential. Of the six advertising media described in **TABLE IV.2A**, only periodicals recorded faster growth than television between 1973 and 1989.

The pace of growth has tended to slow down in recent years, however. Television advertising rose from $1.0 billion in 1985 to $1.5 billion in 1989, an average annual growth rate of 8.6%, higher than inflation which rose at an annual rate of 4.2% during the period. However, it lags behind the growth of the advertising industry (9.6%), and well behind that of outdoor advertising (11.1%) and periodicals (13.9%). Moreover, television's share of total advertising declined from 16.6% in 1985 to 16.0% in 1989, which translates into a shortfall of $54.6 million in television income.

From 1973 to 1989, net media advertising revenue grew at an average annual rate of 12.0%, compared to an inflation rate of 7.5%.

Table IV.2A

NET ADVERTISING REVENUES, BY MEDIA
1973-1989 (Millions of $)

Year	Television	Radio	Newspapers	Periodicals	Outdoor	Other print	TOTAL ALL MEDIA
1973	198.5	160.3	526.8	172.6	116.9	304.3	1,479.4
1974	225.2	182.9	604.7	207.0	132.5	368.4	1,720.7
1975	265.6	207.7	678.5	262.5	137.6	386.6	1,938.5
1976	322.6	241.8	796.5	294.2	153.0	435.7	2,243.8
1977	375.6	289.1	848.6	330.6	162.6	471.6	2,458.1
1978	441.8	305.5	930.5	387.5	182.1	543.5	2,790.9
1979	526.8	352.0	1,029.3	454.1	211.0	645.9	3,219.1
1980	610.3	392.0	1,223.3	554.3	241.4	742.1	3,763.4
1981	691.7	438.5	1,419.9	650.0	280.0	851.6	4,331.7
1982	777.3	466.4	1,438.4	674.1	290.0	976.2	4,622.4
1983	863.8	479.9	1,550.7	769.5	307.5	1,078.6	5,050.0
1984	970.3	544.7	1,729.2	879.3	391.5	1,294.9	5,809.9
1985	1,046.5	566.2	1,907.7	994.6	470.8	1,413.6	6,299.3
1986	1,095.3	611.8	2,116.6	1,036.5	545.0	1,587.9	6,992.8
1987	1,197.4	648.5	2,304.2	1,193.6	610.0	1,700.0	7,653.9
1988	1,339.0	705.9	2,517.9	1,362.9	658.8	1,827.7	8,432.2
1989	1,456.4	751.0	2,684.6	1,504.1	718.1	1,978.9	9,093.1
Average Annual Growth	*13.3%*	*10.1%*	*10.7%*	*14.5%*	*13.6%*	*11.4%*	*11.8%*
Real Growth Rate	*4.9%*	*2.5%*	*3.1%*	*7.0%*	*4.9%*	*4.0%*	*4.2%*

Sources : Statistics Canada and Maclean-Hunter Research
Notes :
- Average inflation rate during the period = 7.8%
- The figures include CBC's advertising revenues
- TV and Radio figures: actual for 1973-1989 according to Statistics Canada
- Others: actual for 1973-1986, MHR estimates for 1987-1989

Periodicals enjoyed the fastest growth (14.5%), increasing their share of the market from 11.7% in 1973 to 16.5% in 1989. (**TABLE IV.2B**) Their gain came mostly at the expense of newspapers which saw their relative share of advertising decline significantly from 35.6% in 1973 to 29.5% in 1989.

With the second highest average annual growth rate, television gradually improved its share of total media advertising, from 13.4% to 16.0%. This modest gain seems to have occurred at the expense of radio whose relative share fell from 10.8% to 8.3% over the period.

After reaching a peak of 17.1% of net media advertising revenue in 1983, television's share declined in the next two years to a low of 15.6% in 1987. (**CHART IV.2**) However, it has since resumed its climb. A Toronto media buying firm* believes indicators are positive for the 1990 to 1993 period and that television's share of media advertising should again come close to 17%.

---

* ***Harrison Young Pesonen & Newell Inc.***

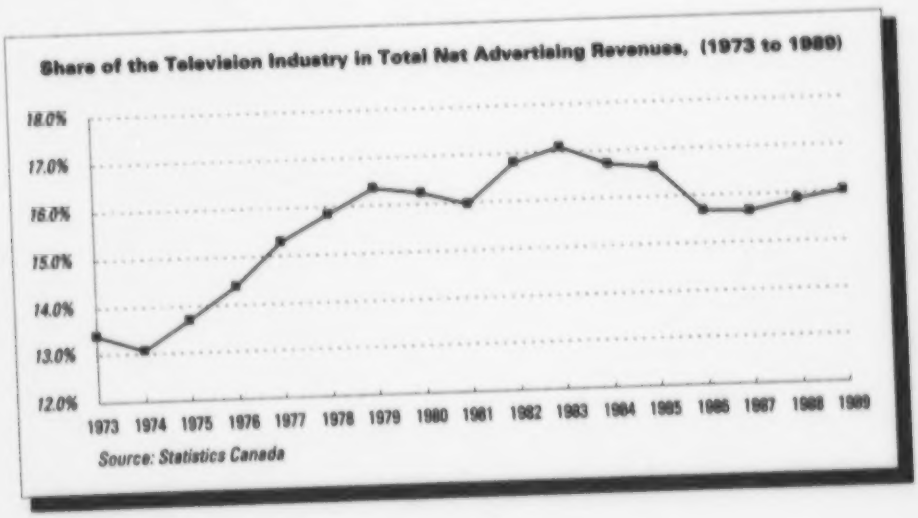
Table IV.2B

SHARE OF NET ADVERTISING REVENUES, BY MEDIA
1973-1989

Year	Television	Radio	Newspapers	Periodicals	Outdoor	Other print	TOTAL ALL MEDIA
1973	13.4%	10.8%	35.6%	11.7%	7.9%	20.6%	100.0%
1974	13.1%	10.8%	35.1%	12.0%	7.7%	21.4%	100.0%
1975	13.7%	10.7%	35.0%	13.5%	7.1%	19.9%	100.0%
1976	14.4%	10.8%	35.5%	13.1%	6.8%	19.4%	100.0%
1977	15.3%	10.9%	34.5%	13.4%	6.6%	19.2%	100.0%
1978	15.8%	10.9%	33.3%	13.9%	6.5%	19.5%	100.0%
1979	16.4%	10.9%	32.0%	14.1%	6.6%	20.1%	100.0%
1980	16.2%	10.4%	32.5%	14.7%	6.4%	19.7%	100.0%
1981	16.0%	10.1%	32.6%	15.0%	6.5%	19.7%	100.0%
1982	16.6%	10.1%	31.1%	14.6%	6.3%	21.1%	100.0%
1983	17.1%	9.5%	30.7%	15.2%	6.1%	21.4%	100.0%
1984	16.7%	9.4%	29.6%	15.1%	6.7%	22.3%	100.0%
1985	16.6%	9.0%	30.3%	14.2%	7.5%	22.4%	100.0%
1986	15.7%	8.7%	30.3%	14.6%	7.8%	22.7%	100.0%
1987	15.6%	8.5%	30.1%	15.6%	8.0%	22.2%	100.0%
1988	15.9%	8.4%	29.9%	16.4%	7.8%	21.7%	100.0%
1989	16.0%	8.3%	29.5%	16.5%	7.9%	21.9%	100.0%

Sources : Statistics Canada and Maclean-Hunter Research
Notes :
- Average inflation rate during the period = 7.5%
- The figures include CBC's advertising revenues
- TV and Radio figures: actual for 1973-1989 according to Statistics Canada
- Others: actual for 1973-1986, MHR estimates for 1987-1989

Chart IV.2



Private television

Private television's share of total television advertising has been relatively stable in the past three years, after a decline between 1986 and 1987. From 84.5% in 1985, it dropped to 81.8% in 1987 and declined slightly further to 81.6% in 1988 and 80.4% in 1989. (**TABLE IV.3, CHARTS IV.3 & IV.4**)

Specialty services' advertising revenues are not yet formally included in television advertising data. Although they do not represent a significant share of the total, they are growing at a rapid rate. It is estimated that they reached $52.9 million, or 3.6% of total television advertising revenue in 1990.

Table IV.3

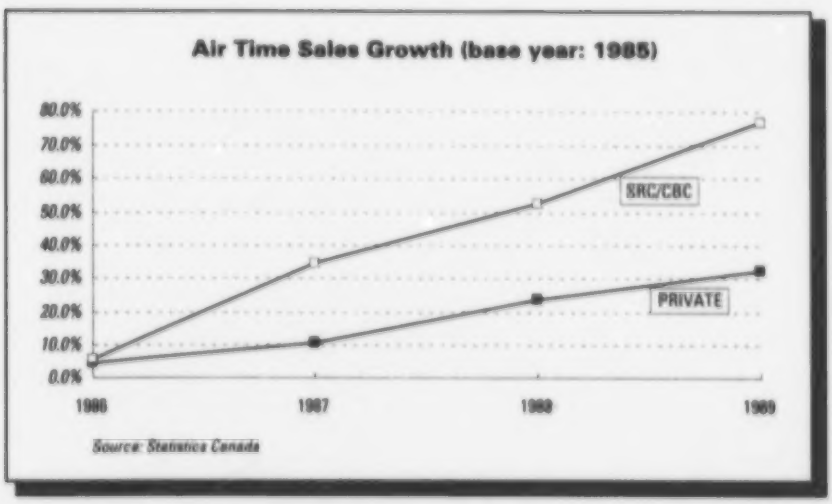
AIR TIME SALES BY TYPE OF ADVERTISING (in thousands of $)

		Private		SRC/CBC		TOTAL	
		$	%	$	%	$	%
1989	Local	320,283	90.1%	35,133	9.9%	355,416	100.0%
	National	665,166	84.6%	121,317	15.4%	786,483	100.0%
	Network	184,942	58.8%	129,599	41.2%	314,541	100.0%
	Total	**1,170,391**	**80.4%**	**286,049**	**19.6%**	**1,456,440**	**100.0%**
1988	Local	303,362	92.7%	23,796	7.3%	327,158	100.0%
	National	613,907	84.9%	109,380	15.1%	723,287	100.0%
	Network	174,810	60.6%	113,752	39.4%	288,562	100.0%
	Total	**1,092,079**	**81.6%**	**246,928**	**18.4%**	**1,339,007**	**100.0%**
1987	Local	266,946	91.9%	23,636	8.1%	290,582	100.0%
	National	564,114	83.8%	109,138	16.2%	673,252	100.0%
	Network	149,030	63.8%	84,562	36.2%	233,592	100.0%
	Total	**980,090**	**81.8%**	**217,336**	**18.2%**	**1,197,426**	**100.0%**
1986	Local	232,397	94.0%	14,858	6.0%	247,255	100.0%
	National	532,811	87.3%	77,226	12.7%	610,037	100.0%
	Network	158,976	66.8%	79,052	33.2%	238,028	100.0%
	Total	**924,184**	**84.4%**	**171,136**	**15.6%**	**1,095,320**	**100.0%**
1985	Local	208,139	93.6%	14,239	6.4%	222,378	100.0%
	National	519,512	86.8%	79,254	13.2%	598,766	100.0%
	Network	157,119	69.7%	68,239	30.3%	225,358	100.0%
	Total	**884,770**	**84.5%**	**161,732**	**15.5%**	**1,046,502**	**100.0%**
Average Growth Rate, 89/85		7.2%	-1.3%	15.3%	6.2%	8.8%	

Source: Statistics Canada

Chart IV.3

Chart IV.4



An underdeveloped market

The Television Bureau of Canada estimates that, in relation to comparable foreign markets, Canadian television advertising is underdeveloped by up to $1 billion.*

Television advertising per capita spending in Canada lags well behind the U.S. and Australia which have similar commercial television systems. New Zealand's spending compares with Canada's, although the commercial inventory is significantly smaller and per capita advertising spending much lower. The U.K., even with its limited inventory, has far higher per capita television spending. (**TABLE IV.4A**)

---

* *Sources for data contained in Tables IV.4A to IV.4F are the following:*

Canadian data Sources:

TVB estimates based on Maclean Hunter, Statistics Canada and CRTC.
Agency commission of 15% has been added to national advertising categories; city and phone directories have been excluded, which represented 10.3% of the total net volume. National TV includes specialty services.
Included in Total Advertising is the produciton cost of Outdoor Advertising, estimated at 7% of the total gross advertising volume.

U.S. Data Sources:

McCann Erickson/TVB U.S./Adjusted by TVB Canada.
Production costs removed from TV (10%), Local cable TV (10%), Radio (10%), Newspapers (7%), Magazines (11%), Outdoor (14%), Farm (10%); Miscellaneous advertising, including directories, points of purchase and sky riding, has been excluded: this represented 19% of ad volume.

Australian Data Sources:

Federation of Australian Commercial Television Stations/TVB Australia

New Zealand Data Source:

TVNZ

Great Britain Data Source:

The Advertising Association Advertising Statistics Yearbook
All advertising includes direct mail and produciton for TV, direct mail, posters, radio and cinema; total excludes print production, and directories (5% of total).

Table IV.4A

International Advertising Comparison, 1989

	Gross Advertising			Television Gross Advertising		
	Total ($ millions)	Per Capita	$ CDN Per Capita	Total ($ millions)	Per Capita	$ CDN Per Capita
Canada	8,784	$333	$333	1,661	$63	$63
USA	93,442	$374	$449	24,302	$97	$116
Australia	5,005	$297	$382	1,661	$99	$84
New Zealand	956	$286	$303	288	$86	$61
UK	7,465	£131	$382	2,296	£40	$66

Source: Television Bureau of Canada

In Canada, per capita advertising spending on television is about half that of the U.S., while all other media combined trail the U.S. by only 21%. (**TABLE IV.4B**)

Table IV.4B

1989 Per Capita Gross Advertising Spending

	$ CDN	
	Canada	USA
Total Advertising	333	$449
TV Advertising	63	$116
Total Advertising less TV Advertising	266	$333

Source: Television Bureau of Canada

At 19%*, television's share of total gross advertising in Canada is substantially underdeveloped compared to the other four countries studied. In 1990, with the introduction of new private stations in New Zealand, television's share increased from 30% to 33%. (**TABLE IV.4C**)

---

* ***The 19% figure used by the TVB indicates gross advertising revenue. Television's net advertising revenue share in 1989 was 16%, as indicated in Table IV.2B.***

Table IV.4C

1989 - TV Share of Total Gross Advertising

Canada	19%	
USA	36%	
Australia	33%	
New Zealand	38%	(1990 33%)
United Kingdom	31%	

Source: Television Bureau of Canada

Canada trails the U.S. in shares of both national advertising (8%) and local advertising (7%). (**TABLE IV.4D**)

Table IV.4D

Television Share of All Gross Advertising, 1989

	Canada	USA
Share of National Advertising	24%	32%
Share of Local Advertising	11%	18%
Share of Total	19%	26%

Source: Television Bureau of Canada

On a per capita basis, local advertising on television in Canada is 41% of the U.S. level, and national advertising 62%. This suggests that local advertising in Canada lags behind national advertising even more than in the United States. (**TABLE IV.4E**)

Table IV.4E

TV Spending Per Capita (NCDN), 1989

	Canada	USA	Index Canada/USA
National	51	82	0.62
Local	14	34	0.41
Total	65	116	0.56

Source: Television Bureau of Canada

On the basis of these four countries' gross advertising data, the TVB concludes that television in Canada could earn additional revenues of $600 million to $1 billion a year if it garnered a 26% to 30% share of total advertising as we find in these countries. (**TABLE IV.4F**)

Table IV.4F

TV Sales Potential

($ millions)

	Total Revenue	Share	TV Revenue
1989 Actual	8,724	19%	1,661
Low Range Estimate	8,724	26%	2,268
High Range Estimate	8,724	30%	2,617

Source: Television Bureau of Canada

Factors of underdevelopment

Canadian television never captured more than a 20% share of total advertising (1983). Some factors explaining its performance are circumstantial and could be remedied.

A seller's market

The impression in the advertising industry is that television long considered itself to be in a seller's market, and had little to do to justify its value to he advertiser. Its popularity enabled it to raise prices aggressively.

The result has been to drive advertisers away from television. The sales representatives' efforts to counter this gradual shift have been frustrated by a lack of marketing support for television as an advertising medium. Television sales have traditionally relied on audience share and demographic data (age, sex, income, education, marital status, and other quantifiable descriptions) without linking the target audience to the product. Television stations must develop more accurate audience data pertaining to consumer values, attitudes and lifestyles, to compete effectively with other media and promotion, and become a prime vehicle for advertisers.

Prices may be too high

Both the Institute of Canadian Advertising and the Canadian Media Directors' Council say the media, television in particular, may be pricing themselves beyond the reach of all but the largest advertisers. Television then discounts much of its inventory to large media brokers*.

TABLE IV.5 demonstrates that television prices advanced 2.27 times faster than the Consumer Price Index between 1969 and 1987. Radio advertising prices grew 1.44 times faster than the CPI, and newspaper prices 1.30 times. Only magazine advertising prices grew at a slower pace than the CPI.

---

* *Independent agencies which buy space or time in large quantities in the media at a favourable price and resell it to advertisers.*

Table IV.5

INDICES OF RATE EXCHANGES

	Consumer Price Index	TV 30-sec. Spot	Radio AAA 60 sec.	Newspapers	Consumer Magazines
1969	100	100	100	100	100
1970	103	107	107	104	109
1971	105	115	114	114	116
1972	111	119	119	126	121
1973	120	127	125	139	126
1974	133	138	141	147	132
1975	147	153	152	163	137
1976	159	176	198	183	150
1977	171	202	218	199	158
1978	186	222	240	217	168
1979	203	245	260	230	177
1980	224	297	280	243	189
1981	252	333	302	260	210
1982	279	407	349	316	233
1983	295	440	383	357	252
1984	308	485	407	381	266
1985	321	555	438	408	287
1986	334	611	459	434	295
1987	349	792	502	453	307

Source: CMDC Media Digest, the compilation stopped in 1988.

Better measurements

The Institute of Canadian Advertising says that higher price increases might have been justified if television audiences had grown during the period, but that is not the case. It is a matter of concern to television advertising buyers that audiences are more and more fragmented by a variety of viewing alternatives.

Television has been reluctant to appease this concern by providing advertisers with more accurate audience measurements, particularly during commercial breaks. Currently, the television industry relies on the services of the Bureau of Broadcast Measurements (BBM) and A.C. Nielsen for audience measurement.

Since the mid-1980's, the two services have been competing with each other to establish electronic measurement systems, such as people meters, that would replace the old diary technique. The diary system has been plagued with technical problems and can no longer adequately measure television

viewing. People meters are a superior method and represent a marketing advantage over other media measurements. However, electronic measurement systems are expensive.

The Canadian television industry cannot afford to support two competing systems and should not be attempting to develop new systems when it can rely on international experience. The cost and complexity of electronic measurement is such that for the foreseeable future, only a national system of meter measurement in the largest markets is feasible. To date, the French networks have not had access to people meter data, having chosen to wait for BBM to develop its own system. By putting off this important move, they may be unnecessarily hurting themselves.

RECOMMENDATION

The television industry should encourage the Bureau of Broadcast Measurement and A.C. Nielsen to co-operate in measuring television ratings in Canada. Networks and major markets' audiences should be metered.

Cross-border advertising

Section 19 of the Income Tax Act, also known as Bill C-58, is designed to dissuade Canadian firms from advertising on U.S. border stations. A study conducted for the Department of Communications by economist Arthur Donner estimated that "local stations managed to earn between $48.6 million and $67.5 million in 1988 as a result of Bill C-58". Yet, private broadcasters estimate that U.S. border stations currently earn over $40 million in revenue from Canadian advertisers. The Task Force believes it is essential that the relevant provisions of the Income Tax Act be not only maintained, but more strictly enforced.

RECOMMENDATION

The provisions of Bill C-58 or Section 19 of the Income Tax Act, which disallow the deduction of advertising expenditures directed at Canadians in foreign periodicals and broadcasting stations, should be maintained and strengthened. Government and industry should ensure that they are strictly and effectively enforced.

Canadian tuning to U.S. stations

The total viewing dedicated to Canadian television stations in Canada represents about 70% of all hours tuned. Approximately 30% of Canadian viewers choose to tune to U.S. stations, often to watch programs whose rights have been purchased by Canadian broadcasters. This represents a potential annual revenue loss of $480 million for the Canadian television industry. (English-language television is mostly affected. The viewing of U.S. stations has little or no impact on French-language television.)

The CRTC's simultaneous program substitution rule* has been very useful in protecting the exclusive rights of broadcasters in their markets and generating additional revenue for program production. A survey conducted by the CAB in cooperation with the DOC estimated the value of simulcasting to the industry in 1990 at $99.2 million net or about 8% of the total net airtime revenue of private television. Cable systems with more than 6,000 subscribers must carry out - upon request from the broadcaster - the substitution of a U.S. station's program when an identical program is aired on a Canadian station at the same time in the same market.

A Nielsen study of the Toronto/Hamilton market for one week in October 1990 (Monday to Friday, 7:00 to 11:00 pm) revealed that of the total potential simulcast minutes available, only 84.9% were actually simulcast. Further investigation shows that the discrepancies of program substitutions range anywhere from a high of 97.4% to a low of 27.6%. The Task Force believes that simulcasting provisions could be more effectively used.

---

* *When the same program is broadcast at the same time by a local Canadian station and a distant station, both of whose signals are carried on a cable systems, CRTC's Cable Television Regulations 1986, require the cable operator, upon request by the local broadcaster, to substitute the signal of the local station for that of the distant station. As a result, the local signal is carried on two cable channels.*

The CAB and several broadcasters have suggested that the CRTC amend its regulations to allow the simultaneous substitution of different episodes of strip programs*. They contend that the justification and rationale for such a rule are the same applied in simultaneous substitution, and that strip substitution could provide an additional $18.1 million annually to Canadian television broadcasters.

This Task Force, however, believes that the next logical step should be non-simultaneous program substitution. It would free private broadcasters from scheduling constraints imposed by the economics of simultaneous substitution. Most stations, to maximize revenue for the programs they have purchased, schedule the majority of their U.S. programs so that they coincide with the schedules of U.S. border stations. The limitation of simultaneous substitution is that a significant portion of the schedule and an even larger portion of the prime time schedule of Canadian television end up being set by the U.S. networks.

If it had been in effect in 1989, non-simultaneous substitution would have been worth at least $45 million to private broadcasters, according to an estimate from a survey carried out by the CAB.

There are four options in non-simultaneous substitution, each of which was examined by the Task Force. They are:

- **Substitution of the same program**, i.e. the program scheduled to air on a U.S. network, to which a Canadian station has exclusive market rights, is replaced by the same U.S. program that will air on the Canadian station at a different time during the week;

- **Substitution of the broadcaster's own program**, i.e. the U.S. program is replaced by whatever program the local Canadian broadcaster is airing at that particular time;

- **Substitution of a different program**, i.e. the U.S. program is replaced by a program which is not part of the local Canadian broadcaster's normal schedule;

---

* ***Programs broadcast serially the same time every day.***

- **No program substitution at all**, i.e. the U.S. program is blacked out and no substitution occurs. In the same manner as the FCC syndex rule in the U.S., the cable operator would simply black out the channel or substitute a slide when a program appears on a U.S. station to which a local broadcaster owns the rights.

The first option is the preferred one because it offers flexibility and the greatest potential benefit to the system in the repatriation of advertising. It does not deprive the cable audience from any program and at the same time captures viewing otherwise directed to U.S. stations. It would also be less of an irritant for cable subscribers.

The cable industry, with a sense of mutual responsibility and interdependence with the television sector, would be receptive to a proposal for non-simultaneous substitution. There are, however, important costs involved. Automated equipment to perform non-simultaneous substitution, currently available, costs from $40,000 to $80,000 per channel, depending on the type of videotape machines selected. Broadcasters would also have to negotiate the program rights that may be necessary in carrying out non-simultaneous substitution. The CAB should seek an agreement with the Canadian Cable Television Association (CCTA) to present a common proposal to the CRTC.

Non-simultaneous substitution should be introduced in a manner that will avoid adverse subscriber reaction. Such a reaction depends on the subscribers' awareness of the choice available and the audience appeal of the programs affected. Another condition that has to be met for the implementation of non-simultaneous substitution is the willingness of Canadian policy-makers to meet U.S. resistance.

RECOMMENDATION

- **The government and the CRTC should pursue every avenue to help recapture portions of the advertising inventory associated with Canadian tuning to U.S. stations.**

- **Simultaneous substitution, which currently contributes $100 million of advertising revenue to the Canadian television industry, should be used to its full potential.**

- **The CRTC should now move on to the next logical step and provide for non-simultaneous program substitution on cable. The CAB should initiate a common proposal with the CCTA for an amendment of CRTC regulations authorizing non-simultaneous substitution.**

Regional and market disparity

The excessive disparity between the highest and lowest markets in Canada reflects a lack of timely, relevant data, effective systems and pricing expertise. Computer-based inventory control could help television stations improve revenue.

Based on the evolution of revenue per hours of tuning, **TABLE IV.6A** shows that Montreal registered a 25.4% increase from 1986 to 1990, substantially less than the 40% average recorded in other cities and provinces under study. As in Montreal, performances in Quebec and Manitoba, for example, reflect the difficult situation of these markets.

The slower growth of these three markets translates into a major shortfall. If each of the three markets had recorded a 40% growth, the additional revenue derived in 1990 would have been $33.5 million in Montreal, $40.0 million for the whole of Quebec, and $4.4 million in Manitoba. (**TABLE IV.6B**).

Table IV.6A

Revenue per 1000 Hours Tuned
A Canadian Market and Region Comparison

Market	Total Population EM 18+ (M)	1989 Est. Gross Total Sales* ($ million)	1989 Hrs (MM) Tuned /wk 18+ **	1989 Revenue /MHrs /wk **	Total Population EM 18+ (M)	1990 Est. Gross Total Sales ($ million)	1990 Hrs (MM) Tuned /wk 18+ **	1990 Revenue /MHrs /wk **	1990/1989 Increase in %
Montreal	2,472.4	$211.0	60.7	$67	2,571.6	$280.6	64.4	$84	25.4%
Ottawa	739.5	$79.7	17.3	$89	817.2	$114.2	17.1	$126	43.8%
Toronto	3,124.3	$261.2	59.8	$84	3,519.3	$374.7	59.8	$121	44.0%
Calgary	478.6	$70.3	1[illegible]8	$106	701.7	$93.4	11.5	$156	47.2%
Edmonton	760.7	$77.0	17.1	$87	765.9	$96.2	15.2	$122	40.2%
Vancouver	1,545.1	$136.6	32.3	$81	1,696.4	$194.0	28.4	$131	61.7%
Weighted Average	***9,120.6***	***$836.0***	***200.0***	***$80***	***10,072.1***	***$1,153.1***	***196.5***	***$113***	***41.3%***
Quebec	4,992.7	$334.0	115.4	$56	5,124.2	$454.9	121.4	$72	28.6%
Ontario	6,864.2	$486.9	100.7	$93	7,351.3	$699.6	95.4	$141	51.6%
Manitoba	788.7	$46.8	15.5	$58	806.6	$55.1	14.1	$75	29.3%
Saskatchewan	736.3	$55.3	13.3	$80	720.0	$64.8	11.9	$104	30.0%
Alberta	1,738.3	$153.9	32.2	$92	1,761.4	$205.0	28.7	$137	48.9%
British Columbia	2,221.3	$152.9	29.4	$100	2,350.0	$225.1	30.9	$140	40.0%
Weighted Average	***17,341.5***	***$1,229.7***	***306.5***	***$77***	***18,113.7***	***$1,704.5***	***302.4***	***$109***	***40.3%***

Source: TVB
** excluding specialty services*
*** includes Radio-Quebec in both sales and hours tuned*

Table IV.6B

What if Montreal, Quebec and Manitoba had grown at the average rate of 40% between 1990 and 1990

	1990 actual figures		1990 if growth rate = 40%		GAP
	Rev./MHrs./wk	$ million	Rev./MHrs./wk	$ million	$ million
Montreal	$84.0	$280.6	$93.8	$314.1	$33.5
Quebec	$72.0	$454.9	$79.4	$494.9	$40.0
Manitoba	$75.0	$55.1	$81.2	$59.5	$4.4

Source: Calculations by Secor, with data provided by the Television Bureau of Canada

Structural factors

There are other factors of advertising underdevelopment which are structural in nature and act as brakes upon a major expansion of television's share of advertising.

The undervaluation of television

Per capita spending by advertisers varies significantly between Canada and the U.S in television. The figures quoted above (**TABLE IV.4E**) confirm that television is undervalued in Canada.

Inexistent and low potential advertising categories

Some categories of advertisers do not exist in Canada or advertise less than in the U.S. These include medical, dental, legal and educational services. The TVB estimates this represents a $40 million to $60 million loss of potential advertising for Canadian television.

Fewer brands and services

The diversity and magnitude of the U.S. economy has fostered the growth of many more brands and services than in Canada. Competition is also more intense in the U.S., leading to higher per capita advertising spending.

Retail concentration

Retail concentration in the food, department store, drug, hardware and fashion sectors not only reduces the number of brands marketed in Canada, but puts pressure on suppliers to devote a larger share of their marketing budgets to trade and consumer promotion.

Recent corporate mergers such as Molson's takeover of O'Keefe and General Foods' of Kraft, further reduced the number of advertisers. Advertisers are focusing more on major markets at the expense of secondary ones. There are fewer nationally-advertised brands than in previous decades.

Realistically, if television managed to overcome the circumstantial factors, we believe that it could increase its share of total advertising by one or two points over a period of time. Based on net advertising revenue, this could translate into an increase of about $180 million a year. (**TABLE IV.7**)

Table IV.7

Simulations on television's share in net total advertising revenues
($ million)

	Actual figures		Simulations					
Year	Television	% of total advertising revenues	What if the % of total revenues is:			Gap in millions of $		
			16%	17%	18%	16%	17%	18%
1985	1,046.5	16.6%	1,007.9	1,070.9	1,133.9	38.6	24.4	87.4
1986	1,096.3	15.7%	1,118.8	1,188.8	1,258.7	23.5	93.5	163.4
1987	1,197.4	15.8%	1,224.6	1,301.2	1,377.7	27.2	103.8	180.3
1988	1,339.0	15.9%	1,349.2	1,433.5	1,517.8	10.2	94.5	178.8
1989	1,456.4	16.0%	1,456.4	1,545.8	1,636.8	0.0	89.4	180.4

Source: Secor with data from Statistics Canada

Independent media brokers

Advertising agencies influence the media buying process, sometimes at the expense of television. Their influence has considerably increased of late with the buyout of smaller agencies and the creation of specialized media brokers. These larger operations control 35% to 40% of national television advertising, and they rule the availability and price of much of the commercial inventory.

A study commissioned by the Television Bureau of Canada points out that media brokerage services were brought about by changes in the media buying and service environment. These changes are described as:

Increases in media costs and complexity

Media choices have increased dramatically. In television, the number of stations increased by 60% since 1979, from 67 to 105. Audience fragmentation means more advertising spots and stations have to be bought to achieve the advertiser's objectives. Scheduling and administration are more complex and time consuming. Rates went up faster than audience growth.

Agency neglect of their media departments

Agencies did not always provide their media services with the resources needed to handle the increasingly complex media environment and their services declined.

Advertisers' cost-consciousness, and dissatisfaction

The cost of television advertising increased well ahead of inflation in the past 10 to 15 years, while its impact declined. Looking for more economic ways of reaching consumers, large advertisers consolidated their media budgets into a single assignment. This leverage enabled them to achieve lower costs than were possible with individual brands. Dissatisfaction with media services led other clients to seek alternatives.

Agency focus on cost efficiency

Media buying came down to "numbers" as media services struggled to stay afloat with scarce resources. Because cost saving is an easy concept to understand, it became their main selling point.

Media brokers capitalized on these factors. They invested in people and the systems required to manage the intricacies of media administration. They used their substantial volume as leverage to buy more advertising units at better rates for clients.

Today, media brokers such as HYPN, MBS, Stratégem, Martel et Compagnie, McKim Media Group, Media Initiative, and Media Canada, account for 35% to 40% of national television buying. And they are growing. Some predict their share of media spending will climb as high as 70% before the end of the decade.

While the growth of large media brokerage firms is a concern, the real challenge is the reliance of media selling and buying on price, exclusive of most other factors. The similarity of television stations, reducing the bulk of their products to a commodity market, has seriously contributed to this tendency. The situation is more critical in Quebec since purchases are often made from Toronto by buyers who, because of the language barrier, are not well acquainted with the properties they are acquiring.

Conjunction buying

Conjunction buying is another recent phenomenon having a negative effect on advertising revenue. The practice began with large advertisers combining brands or division budgets to get better spots at lower cost than individual brands could achieve. In return, broadcasters obtained long-term commitments.

It was a simple evolution from the consolidated buying of large clients to the conjunction buying of agencies combining several clients' budgets to procure bargain rates.

Both media brokers and full service agencies resort to the practice. Their ability to save money for clients through volume leverage will continue to be a major weapon in competing for media business.

Conjunction buys offer short-term advantages to television stations:

- they provide predictable income;
- they are generally easier to negotiate than individual sales;
- they assure income in low-demand periods.

These short-term advantages, however, are offset by the station's loss of control over inventory pricing and, ultimately, profitability.

The risks associated with conjunction sales rise in proportion to their size. The discount of a small percentage of inventory may provide financial security without affecting the bottom line. However, as the proportion of discounts increases, so do the risks.

Too much inventory sold too cheaply can significantly lower a station's profit margin and make it virtually impossible to meet revenue objectives. The station may be tempted to sharply increase its rates in an attempt to recover, driving some advertisers out of the market and inducing others to increase their pressure for discounts.

Conjunction selling focuses attention on the media buyer and the station tends to lose sight of the individual client's needs.

Some large advertisers feel that they are paying for the benefits enjoyed by smaller clients, or that they are penalized with high rate increases because stations have discounted too much time.

Some stations also blame conjunction buys for serious administrative problems and escalating costs that drive their profits down further. Clients' budget and schedule changes within conjunction buys can raise handling costs dramatically.

*The Lesson from Australia**

An example of the potential risks of soaring program expenses, predatory practices and conjunction buying can be found in Australia, where the consolidation of both media and buyers shrank the industry to three networks and six buying conglomerates within a few months in 1987. Two of the three networks are now in receivership, and the third reported a loss of $615 million in 1989-90.

Until 1987, it was not possible to form a network through the ownership of television licenses in Australia. Stations held commercial agreements with, or acquired programs, from all three networks.

In 1987, limitations on media ownership changed from a two-station rule to a national audience reach limit of 60% of the Australian population. Ownership could not exceed one station per market. The networks expanded by way of acquisition or program affiliation, sometimes accompanied with financial arrangements. A new string of large companies resulted, each tending to concentrate in one area of the industry: television, radio or newspapers.

Before the end of the year, all three networks changed hands. The new owners paid close to $1 billion each for their networks, using debt financing which made them vulnerable to high interest rates and loss of investor confidence.

These high debt levels proved a heavy liability as interest rates rose to 20%. Interest charges for all capital city stations rose 65% to $60 million in the fiscal year ending June 30, 1988.

All three ownership groups suffered severe stock price declines as the crash of October 1987 sent share prices of television companies into a dive from which they never recovered. The networks also suffered sharp cost increases in several other major operating areas: license fees, and domestic and foreign programming.

In mid-1987, Channel Ten broke two of the unwritten rules of the television industry: the long-standing agreement not to buy new shows from the U.S. until they had proven themselves on U.S. television, by late fall, and the

---

* *Based on a study prepared for the Task Force by Strategy Plus Consultants.*

informal KOG (keep off the grass) agreement that prevented one network from bidding on another network's show.

In an attempt to buy new top-rated U.S. programs, notes the study, Channel 10 offered high prices to beat the competitors. This sent prices soaring, and the other networks into a scramble to secure their own deals. Network Ten signed long-term deals with MCA/Universal, Fox and CNN; Network Nine with Warner Brothers and Columbia Pictures, and Network Seven with Lorimar, Walt Disney and MGM/UA.

The total cost to the industry was an estimated $350 million in 1988-1989, compared to $150 million three years earlier. Australia now pays some of the world's highest prices for U.S. movies - $100,000 compared to $60,000 per hour in Canada.

While getting less audience for their money, advertisers were faced with cost increases on television well above all other media, except FM radio. Fearful of further escalation because of television ownership concentration and the high debt loads of the networks, medium and small advertising agencies joined one of six major media buying groups. A 1988 *Advertising Age* article estimated that these groups handled about 78% of the total television spending negotiated in 1987.

Pressure from the large buying groups helped slow down rate increases from an average of 18% between 1981 and 1985 to an average of 6.3% from 1986 to 1988. It also sharply slowed revenue growth in 1986 and 1987.

Roy Bates, a media consultant and former president of the Australian Television Bureau, believes the networks could have guarded against the impact of media buying groups. "They (buying groups) could have been countered if TV sales reps were recruited and trained to provide a caring client service through an understanding of the marketers' needs", he wrote. "Direct contact between stations and advertisers as business partners should have taken place, and didn't."

Much of the harm caused to Australian television was attributable to the new owners' inexperience. As noted they tended to ignore the conventional practices that made for stability in the industry.

Australian national television revenue growth declined from a high of 25% in 1981-1982 to a low of 1.9% in 1986-1987. Since then, a recession has forced major advertisers to cut down their media spending.

Canadian television, a commodity

Consolidated and conjunction buying, said many respondents in the TVB study, have turned television advertising into a commodity market. This is one in which products don't differ or meet individual client needs. For want of other qualifiers, price becomes the key factor. If there is an abundant supply, competition drives prices down.

In television, stations or programs hardly differ (from a client's point of view) beyond audience size and time slot. Clients then base their choice on audience, cost efficiency, and rating points. Conjunction buying has already altered the relationship between advertisers and television broadcasters and deprived the latter of a good deal of control over their business.

RECOMMENDATION

Television broadcasters must exercise extreme caution in negotiating conjunction deals to ensure that the Australian experience will not be repeated in Canada.

- **Television stations should not give up the control of their inventory to a third party.**
- **Broadcasters, including the Canadian Broadcasting Corporation, should abstain from conjunction deals.**
- **To reverse the trend to a commodity market, television stations must strive to understand their clients' different characteristics and design products**

that uniquely meet their needs. Once the clients' needs are understood, stations can develop packages that offer real extra value to their customers.

- **Television broadcasters must develop a system of data collection and yield management to improve return on inventory and counter pressure for low prices.**

Fighting back: the airlines' example

If they cannot completely reverse the trend to consolidation and conjunction buying, television broadcasters can at least regain control of their inventory, pricing and sales policies to guard against its negative impact.

Television might take a leaf from the airline industry which reduced the chaos wrought by deregulation through effective yield management. Both industries are similar in many ways.

- They sell a service, not a "hard good";
- They sell a perishable product: an empty seat, like an unsold spot, means lost revenue;
- Demand for their product varies - according to the time of day, day of week, and season;
- They cater to different market segments, more or less price sensitive.

When airlines enjoyed a healthy growth, fares and products were barely distinct. But as business slowed down and airlines faced increasing competition and deregulation in the U.S. and Canada, they began paying more attention to market segmentation and products and services that could ensure customer loyalty.

They did it by:

- identifying and understanding market segments,

  For business travellers, flight schedules, frequencies, time observance, and general flexibility are all more important than price. By contrast, price is the deciding factor for the leisure traveller.

- designing a price structure to suit every customer need,

  Fares for business travellers provide for changes or cancellations; seats are available on demand, even at the last minute. Because business travellers are not very sensitive to price, these fares are the highest and yield the most profit.

  Fares for the leisure traveller are lower (and yield less profit), but are subject to advance booking and minimum travel periods. They meet the needs of this group while screening out high-yield business travellers.

- continuous inventory management, assigning seats to each fare group and ensuring maximum yield.

The introduction of yield management has been a success, with the major airlines substantially improving their profits.

The Lesson from U.S. TV Stations

A lesson can also be drawn from U.S. television stations. While the U.S. market differs from Canada's, individual stations also face demand for discount rates and bulk commodity buying. U.S. stations have resisted it by giving priority to their relations with advertisers. They continue to propose similar prices to similar advertisers and refuse to part with large blocks of their inventory in favour of media buying services.

One such station reported a 20% revenue growth, and another achieved a market revenue share 44% above its audience share.

Like the airlines, the stations stress:

- The importance of understanding client needs and values, and designing products to meet those needs.
- Detailed market forecasting and planning, based on historical indicators and demand levels by customer segment.
- Allocation of inventory based on anticipated demand. They refrain from selling out programs until very close to air time to make sure the needs of high-yield advertisers can be met.
- Regular, detailed monitoring of demand and planned sale levels, enabling sales managers to adjust rates or avails to maximize revenue.

FRENCH-LANGUAGE TELEVISION

The francophone media market, especially that of television, is essentially based in Quebec and the adjacent areas of Ontario and New Brunswick. The net advertising revenue of French-language stations - public and private - totalled $290.2 million in 1989. Private television accounted for $204.4 million and the CBC (Radio-Canada) for $85.8 million. (**TABLE IV.8**) This was 19.9% of the Canadian total, 5.2% less than the French-speaking population of Canada (25.1%).

Table IV.8

Evolution of Television Net Advertising Revenues, by language, 1985 to 1989
($ million)

	FRENCH			ENGLISH			TOTAL		
	Private	SRC	TOTAL	Private	CBC	TOTAL	Private	SRC/CBC	TOTAL
1985	140.0	48.5	188.5	744.7	113.3	858.0	884.7	161.8	1,046.5
			18.0%			*82.0%*			*100.0%*
1986	151.1	51.3	202.4	773.1	119.8	892.9	924.2	171.1	1,095.3
			18.5%			*81.5%*			*100.0%*
1987	166.0	65.2	231.2	814.1	152.1	966.2	980.1	217.3	1,197.4
			19.3%			*80.7%*			*100.0%*
1988	185.6	73.8	259.4	907.4	172.2	1,079.6	1,093.0	246.0	1,339.0
			19.4%			*80.6%*			*100.0%*
1989	204.4	85.8	290.2	966.0	200.2	1,166.2	1,170.4	286.0	1,456.4
			19.9%			*80.1%*			*100.0%*
Average Annual Growth	**8.9%**	**15.3%**	**11.4%**	**6.7%**	**15.3%**	**6.9%**	**7.2%**	**15.3%**	**6.8%**

Source: Statistics Canada (compiled by Secor)
Note: The share of revenue at SRC/CBC is based on 1988 and 1989 figures provided by the public broadcaster.
(English:70% and French:30%)

Decision-making in Toronto

One of the problems affecting Quebec, and other Canadian regions to some degree, is the trend towards the centralization of advertising decisions in Toronto.

Quebec advertising agencies handle about 27%* of total Canadian spending on advertising. Two thirds of the Canadian advertising budgets are in the hands of Toronto agencies.

The groups we met drew our attention to the dangers of such concentration, a result of the sale of television time as a commodity. Once advertisers base their decisions on quantitative data, the buying can be done from Toronto as well as Montreal or Vancouver. Sooner or later, Toronto itself may be a victim of this phenomenon. Advertisers could well find it more practical and economical to centralize their media purchases in New York, Chicago or Los Angeles.

---

* ***According to the Association des agences de publicité du Québec.***

In France, four media buying services control nearly 80% of the television advertising market. This puts them in a position to dictate not only prices, but programs. A recent example was provided by Média Programme, a McCann Erickson division, which created, scripted, produced and directed a television series to promote a particular brand of Coca-Cola Inc.

Because of the predominance of advertisers in Toronto, much of the selective national air time for the Quebec market is purchased from outside the province. Other Canadian regions, the Atlantic, B.C., the Prairies, experience the same situation.

Lacking basic knowledge of French-language markets and programs, Toronto media buyers place too much emphasis on rating points and too little on the quality of their purchases. As a result, Quebec is substantially underweighted in national advertising campaigns.

Toronto buyers project their own market values and experience in purchasing air time. Because the Blue Jays have a good record and are popular in the Toronto market, for instance, they buy the Expos to reach the 18-49 French-speaking male audience and ignore alternate, more efficient vehicles.

An example of self-help

In a remarkable example of self-help which other segments of the industry would do well to imitate, 28 Quebec advertising agencies have combined in an attempt to recapture part of their market from Toronto. Under the aegis of the Association des agences de publicité du Québec, they launched a $450,000 campaign called "Projet Toronto" to acquaint national advertisers with the advantages of regional marketing. The campaign, equally financed by the agencies, governments and the media, includes direct representation to the advertisers, a media advertising blitz and a press relations program.

The agencies believe one of the surest ways to improve the advertising revenue of Quebec television stations is to produce commercials targeting products to local consumers and yielding better results for advertisers.

Ironically, television was more reluctant than other media to support the campaign.

An anxious market

The harmful effects of conjunction buying in Montreal were compounded by the state of anxiety that seized the industry broadcasters upon the launching of Télévision Quatre Saisons.

Until then, Montreal television had been a seller's market. Unlike Toronto, Vancouver, Edmonton and other large Canadian cities, Montreal was restricted to two signals in the majority language. The demand for advertising far exceeded the supply and advertisers had to turn to radio for want of television time.

The arrival of Quatre Saisons, it was believed, would temporarily soften advertising rates but the market would adjust within a few years like it had done in Toronto after the introduction of CITY-TV, and in other more precarious economic areas such as Halifax.

Even before Quatre Saisons came on the scene, however, other television stations began dropping their rates. The situation worsened after Quatre Saisons introduced what was then a novel practice in Quebec: it guaranteed advertisers rating points, which meant that it would compensate the buyer in the form of bonus commercials if it did not deliver the promised audience for its spots.

In the fall of 1988, a Toronto media-buying agency managed to purchase $10 million worth of advertising time from one broadcaster at $90 a rating point, bringing the rates down below the $100 threshold for the first time in contemporary Quebec television history. It signalled a rate war in which all three networks engaged.

For the first time ever, television time in Montreal could be purchased at a lower price than radio, bringing a number of new small retail advertisers into the market. The resultant damage to radio's traditional advertising market now imperils what used to be solid radio enterprises. Télémédia, Radio-Mutuel and CKVL all reported substantially weaker results in the last quarter. For the September to November period of 1990, total French radio sales in the Montreal market fell to $8.6 million from $10.1 million for the same period a year earlier.

Unquestionably the licensing of Quatre Saisons and specialty channels, along with the extension of advertising time from 0 to 6 minutes an hour on Radio-Québec and 8 to 12 minutes an hour on Radio-Canada, caused an excess of airtime in the Montreal market. From 1980 to 1990, the available commercial time on Montreal's French-language television increased four-fold to 470,850 minutes a year from 116,800. But the number of gross rating points (GRP)* did not vary significantly.

One may wonder how the private stations ended up in this financial predicament when their net advertising revenue increased by an average of 9.9% a year over this period. The likeliest explanation is that through this difficult transition, their management had to get used to a highly competitive environment which they had never experienced before. It must also be remembered that Télé-Métropole changed hands in the meantime and was taken over by an entirely new management team.

Rather than "bake another [advertising] pie" as Quatre Saisons claimed with assurance in the 1985 CRTC hearings on its license application, the new station solicited the same advertisers and courted the same audiences as established broadcasters. All three networks trod in each other's path. Radio-Canada lowered its program standards somewhat to draw closer to Télé-Métropole which had long been the market leader. Télé-Métropole invested heavily in programming to wrest audience shares from Radio-Canada. And Quatre Saisons groped for a place in the sun.

All three vied for the same programs, the same advertisers and the same audience. They outbid and undercut each other, instead of holding firm on their rates. What they should have done is seek to differentiate their schedules and carve a niche attracting the loyalty of specific segments of the public and the advertising market.

---

* *A unit of measurement covering both the percentage of a universe reached by a message and the frequency of the exposure to the same message. This concept allows to measure the reach of a commercial message.*

RECOMMENDATION

In markets where rate cards have been disregarded for the sake of selling off an inventory or taking advertising away from a competitor, television broadcasters should take steps to remedy the situation and restore discipline to the market.

Countermeasures

All three major networks plan to be more assertive in their sales of advertising in 1991.

Both Radio-Canada and Télé-Métropole announced they will refrain from conjunction deals. The public broadcaster expects rate increases of 8% to 10%. Télé-Métropole is taking a long, hard look at previous sales to match rates with specific clients and volumes. It predicts rate increases of 6% for national sales and 10% to 11% for local sales in 1991. Quatre Saisons is closely monitoring rate quotations and hopes for rate increases of 15% to 18%.

Children's advertising

The Quebec ban on children's advertising was cited by advertisers as one of the difficulties of doing business in the province and by producers as an impediment to good children's drama programming.

Without proposing a solution, the Children's Broadcast Institute also directed the attention of the Task Force to this problem.

The producers' argument was particularly convincing. They noted that private broadcasters in Quebec have all but abandoned children's drama programs as a result. This specialty programming in which Quebec broadcasters were noted for their excellence is now reduced to 10 to 11 hours a week overall for the three networks.

Producers contend that the ban does not fully achieve the legislator's objective since it cannot prevent advertising originating outside Quebec from being fed into the province. It also has an undesirable effect certainly not intended by the law. Toy manufacturers skirt the restriction by supplying entire programs to broadcasters.

If the ban were lifted or relaxed, producers and advertisers alike say they would be willing to adhere to very strict standards.

Advertising at the CBC

The Canadian Broadcasting Corporation continually improved its share of total television advertising, from 15.5% in 1985 to 19.6% in 1989. Its advertising revenue increased at an annual average rate of 15.3%, substantially more than the 7.2% average annual growth of private television advertising.

The public broadcaster has become steadily more dependent on advertising. For the 1989-1990 period ending this past March, advertising made up about 25% of the CBC's total revenues of just more than $1.2 billion. The estimated total of $303.3 million of net advertising revenue was up 6.5% over the year before. (That includes advertising revenues from Newsworld, which went on the air July 31, 1989.) On the English side, advertising revenue rose just 4.3%, the first time it did not exceed its budget in several years, says the CBC. On the French side, advertising revenues did better - up almost 8%.

The disturbing aspect of the CBC's reliance on advertising revenue is that it tends to draw the Corporation away from its mandate's cultural priorities in favour of high-audience entertainment programming. There are several examples of programs on both the French and the English networks which, by the CBC's own admission, would not be aired were it not for the public broadcaster's need to generate everything it can from the commercial market to supplement parliamentary appropriations.

In *Let's Do It!*, its submission to the Federal Task Force on Broadcasting Policy in December 1985, the CBC recognized that "*it is inescapable that the Corporation's efforts to differentiate its service from those of private Canadian and American broadcasters are inhibited by its commercial requirements*".

For this reason, this Task Force believes that the CBC's commercial content should be reduced. Not only would such a measure lessen the inventory in markets where there is an oversupply of advertising time, but it would help the CBC give higher priority to the cultural objectives in its mandate. In return, the government should determine to fund the CBC in a manner consistent with its obligations under the Broadcasting Act. Indeed, the government should guarantee that the CBC will from now on receive at least the same amount of funding in constant dollars and appropriate CBC funds by statutory provision for a period of three years.

The Task Force estimates that the CBC would stand to lose approximately 25% of its total advertising revenue if its commercial availabilities were to be reduced from twelve to eight minutes per hour. In the worst case scenario, the CBC would have a shortfall of about $75 million a year, that is about $55 million on the English television network and $20 million on the French.

The CBC could in good part compensate this loss by raising advertising rates. The perceived value of CBC air time is higher than what the Corporation currently charges for it. Advertisers are prepared to pay a premium for the select audiences the CBC can deliver. The spinoff from such an increase would benefit the entire television market, provided private broadcasters followed suit. The situation should be monitored to ensure that private broadcasters take suitable advantage of the pattern set by the CBC, particularly in the Montreal market.

Another way for the CBC to make up part of the loss would be to reduce expenses. The CBC has considerably streamlined its operations during the past decade as its parliamentary appropriations were more and more restricted, but there remains room for further compression. It is still clearly overstaffed in some areas, and overmanaged. The Task Force believes that the CBC could lower its expenses even more without further reducing its services.

Thus, if the CBC raised its advertising rates to their perceived value and reduced its expenses, it would recapture most of the losses incurred by the four-minute decrease of commercial availabilities.

If the CBC were still faced with a shortfall in revenue despite its best efforts to downsize and increase its rates, a mechanism should be devised to compensate it. A potential source of funds could be provided by the millions of dollars in license fees collected from private broadcasters in excess of the CRTC's cost and the Department of Communications' expenses related to broadcasting. These funds are drawn from the broadcasting system and should properly be returned to the broadcasting system. The CBC, however, should be instructed to funnel such additional money into programming.

RECOMMENDATION

The Canadian Broadcasting Corporation should be required to reduce its commercial content from twelve to eight minutes per hour, without altering its current advertising restrictions such as in classical dramatic presentations and some information programs.

Programs should continue to be structured to permit twelve minutes of commercial breaks per hour so that the Corporation's privately-owned affiliates can use these availabilities for advertising.

In line with its mandate as a national broadcaster, the CBC should also refrain from soliciting local advertising except in markets where it is the sole local television broadcaster. The CRTC should look at the impact of recently introduced regional advertising on CBC's network programming. If this practice were found to have a negative effect on privately-owned affiliates of the Corporation, the CBC should be instructed to refrain from soliciting such advertising.

In return, government should guarantee that the CBC's public funding will at least remain constant and appropriate the funds by statutory provision for revolving three-year periods, as recommended in Chapter II.

Television can increase its share

The Task Force believes that television has the potential to significantly increase its share of advertising revenue. The public and private components of Canadian television can work together to resolve the problems plaguing the industry and retrieve much of the marketing expenditures lost to consumer and trade promotion.

RECOMMENDATION

The Canadian television industry - public and private broadcasters, and advertisers - should act cooperatively to restore television as the prime advertising media.

A television marketing bureau

Private television's current economic woes are not merely due to external circumstances (recession, drop of retail sales, increase of services). There are inherent weaknesses in the industry.

In the face of increasing competition, the industry must take steps to correct these weaknesses. One obvious step is to form a marketing bureau, following the example of the print media, and to develop a marketing strategy designed to convince advertisers of television's value in fostering long-term customer loyalty.

All components of the television industry should join in this effort including the Television Bureau of Canada, the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Association of Broadcasters, the Association of Canadian Advertisers, the Institute of Canadian Advertising, the Canadian Media Directors' Council and the Canadian Advertising Foundation. A similar organization should be formed for French-language television, including the Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française, the Association des agences de publicité du Québec and the Conseil des directeurs médias du Québec.

These marketing bureaus' functions would be to help television broadcasters better communicate with advertisers, informing them of opportunities, and responding to their requirements -in short, providing better service to the real client, the advertiser.

The French-language organization should further dedicate itself to the particular task of increasing Quebec's share of the Canadian advertising market and bringing Montreal advertising rates into line with those in effect in comparable Canadian markets (e.g. Toronto and Vancouver).

RECOMMENDATION

Television, both public and private, should develop a joint marketing organization to fashion a national television marketing strategy, promote the media to advertisers and seek to increase television's share of media advertising. The Television Bureau of Canada, which already exists, could be given adequate financial support to perform this function.The same kind of organization should be set up to look after the interest of the French-language market.

This national television marketing strategy should provide for:

- **The development of a psychographic data base, including data such as consumer buying habits, preferences, perceptions, and lifestyles, to provide a closer match between viewers who are prospective clients and specific advertisements;**

- **The development of a computer-based inventory management system, similar in concept to the airlines' seat management system, to be made available for the use of all broadcasters;**

- **The development of a forecasting model of the television industry incorporating factors such as revenues, expenses, audience data, economic indicators, consumer behaviour data; and**

- **The development of a media buyers' orientation program to ensure that media buyers become thoroughly familiar with regional markets and programming across Canada.**

CHAPTER V
THE BROADCAST DEVELOPMENT FUND

The prime objective of the Broadcast Development Fund is to make high quality Canadian productions available to television broadcasters and the Canadian public.

Specifically, as outlined in the Fund's 1990-1991 policy statement, it is to:

- stimulate the production of Canadian television drama, variety, children's and documentary programs;
- assist in the production of programs that will be shown in prime time, with the exception of children's programs, and reach the broadest possible audience;
- foster the development of an independent television production industry.

The Task Force is particularly mindful of two of the Fund's guidelines: the apportionment of two thirds of its $75 miliion endowment to English-language production and one third to French-language, and its readiness to invest in quality projects from every region of Canada.

Canadian television has considerably changed since the Broadcast Fund came into being in 1983. There are now more stations and networks; the CRTC has stronger Canadian program requirements; tax shelters have been revised, curtailing private sources of financing for television and film production (except in Quebec where more generous policies offset federal restrictions); and CBC budgets have been severely pared down. Telefilm has had to adapt its Broadcast Fund to these new conditions.

Investments in Canadian programs

From 1986 to 1990, the Broadcast Fund invested $265.5 million in Canadian programs - 65.3% in English and 34.7% in French - generating more than $800 million of production. (**TABLE V.1**) The smaller percentage invested in French programs in 1989-90 is explained by administrative procedures and does not indicate a trend. Several contracts were signed right after the end of the fiscal year and rolled over into the next year.

Table V.1

Broadcast Fund Investments in Canadian Programs
(in thousands of dollars)

	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	TOTAL
French					
Drama	13,631	16,657	9,404	12,632	52,324
Variety	3,187	4,321	3,297	1,939	12,744
Children	289	5,112	6,427	2,457	14,285
Documentary	2,424	3,021	4,125	3,329	12,899
Sub-total	**19,531**	**29,111**	**23,253**	**20,357**	**92,252**
(% of total)	*36.5%*	*38.3%*	*37.0%*	*27.8%*	*34.7%*
English					
Drama	19,126	25,839	25,085	37,793	107,843
Variety	2,207	3,659	3,563	1,942	11,371
Children	7,361	15,354	7,392	8,146	38,253
Documentary	5,261	1,960	3,543	5,013	15,777
Sub-total	**33,955**	**46,812**	**39,583**	**52,894**	**173,244**
(% of total)	*63.5%*	*61.7%*	*63.0%*	*72.2%*	*65.3%*
TOTAL	**53,486**	**75,923**	**62,836**	**73,251**	**265,496**

Source: Telefilm Canada Annual Reports

More than 60% of the Fund was allotted to drama production, showing a resolve to develop this type of program, particularly in English.

A supplementary annual endowment of $16 million was added to the Broadcast Fund's resources in 1988-1989, to be shared equally between French and English drama production. For projects earning a perfect score under the Fund's point system, Telefilm's financial participation may go up to 70% of the budget of French productions and 49% of English.

RECOMMENDATION

With its additional annual endowment of $16 million to be shared equally between French and English television, Telefilm should guarantee a 60%-40% split of its overall Broadcast Program Development Fund between the two linguistic sectors.

Over the years, the Broadcast Fund has become a major production financing instrument for the CBC and, increasingly, for private broadcasters.

Telefilm's regional investments (**TABLE V.2**) increased significantly over the four-year period, from 10.5% in 1986-1987 to 22.2% of total investments in 1989-1990. The growth occurred mainly in British Columbia. Montreal's share dropped to 30.4% in 1989-1990 from 44.6% in 1986-1987. Toronto, Canada's other major production centre, was able to maintain an average 45.4% share.

Table V.2

TELEFILM'S INVESTMENT, BY REGION
(1986-87 to 1989-90)

	Montreal	Toronto	Rest of Canada	TOTAL
1986-87	44.6%	44.9%	10.5%	100.0%
1987-88	44.8%	44.1%	11.1%	100.0%
1988-89	39.4%	45.2%	15.4%	100.0%
1989-90	30.4%	47.4%	22.2%	100.0%
Average	**39.8%**	**45.4%**	**14.8%**	**100.0%**
Gap 1986-1990	-14.2%	2.5%	11.7%	

Source: Telefilm Canada Annual Report

An analysis of financial involvement in Canadian independent television production (**TABLE V.3**) shows that:

- Telefilm's contribution to French and English productions is approximately the same;
- private investors contribute more to French-language productions, mainly because of Quebec's tax shelter (CCA)*;
- English-language productions derive a higher proportion of their financing from broadcasters and foreign sources.

More funds have to be generated from private investors to do the kind of programming that will be required by Canadian television in the 1990's and beyond. The government should consider a tax credit, or some other fiscal incentive, to encourage private investment. The interests of television broadcasters should be considered in the introduction of any such measure.

RECOMMENDATION

The government should consider tax incentives in the form of a tax credit to stimulate private investment, including investment by private broadcasters, in the production of Canadian programming.

---

* *The tax shelter has since been abolished and replaced by a tax credit program.*

Table V.3

Financial Participation in Independant Television Production
(1986-87 to 1989-90)

Categories	French	English
Telefilm	33.6%	33.0%
Other governments	6.0%	3.3%
Private investors	26.3%	18.2%
Producers	6.0%	5.2%
Broadcasters	12.5%	18.0%
Distributors	0.5%	3.3%
Foreign participants	15.1%	19.0%
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**
From Canadian Broadcasters*	**16.3%**	**4.6%**
Others*	**2.8%**	**8.7%**

** Amount set aside by producers outside the financial structure as guaranteed revenues for investors.*
Source: Telefilm Canada (compiled by NGL)

English-language productions generate more funds from presales and revenue guarantees in foreign countries ($90 million or 67% of total). Foreign involvement in French productions is comprised almost entirely of official coproduction shares ($40 million or 95% of total). (**TABLE V.4**)

Table V.4

Foreign Participation in Canadian Productions
(1986-87 to 1989-90)

(in millions of $)

Sources	French	English
Foreign share in official coproductions	$40	$45
	95.2%	33.3%
Presales and revenue guarantees	$2	$90
	4.8%	66.7%
TOTAL	**$42**	**$135**
	100.0%	**100.0%**

Source: Telefilm Canada (compiled by NGL)

On average, television broadcasters invested 28% of the total budget of French productions and 23% of English productions. (**TABLE V.5**)*

Table V.5

Canadian Broadcasters' Participation* as a % of Total Budget

(Average from 1986-87 to 1989-90)

Categories	French	English
Drama	27%	22%
Variety	43%	41%
Children	24%	20%
Documentary	20%	23%
TOTAL	**28%**	**23%**

* Includes in and outside the financial structure

Source: Telefilm Canada (compiled by NGL)

For each dollar of broadcasters' involvement, Telefilm invested $1.45 in English productions and $1.21 in French productions. (**TABLE V.6**)

In drama, the most important category, the disparity was even greater: $1.15 in French compared to $1.50 in English, reflecting the relatively higher cost of English dramas, and a weaker participation of English television broadcasters (23%) compared to French (28%).

---

* ***The broadcasters' participation includes the amounts incorporated into the budget structure of projects as well as those considered "out of structure such as the license fee", which explains the difference with the percentages attributed to broadcasters in Table V.3.***

Table V.6

Telefilm's Investment for Each Dollar of Broadcasters' Participation
(1986-87 to 1989-90)

Categories	French	English
Drama	$1.15	$1.50
Variety	$0.81	$0.83
Children	$1.76	$1.76
Documentary	$1.77	$1.34
TOTAL	**$1.21**	**$1.45**

Source: Telefilm Canada (compiled by NGL)

Cost per hour

As seen above, 65% of the Fund was used for English productions and 35% for French productions. But the French accounted for 59% of the hours produced against 41% for the English.

This reveals a huge difference in the average hourly cost of production between the two languages. An hour of English production cost $568,000 against $204,000, or nearly three times less, for French.(**TABLE V.7A**) This is largely explained by the fact that French-language broadcasters, forced to generate far more original programming than their English counterparts with far less revenue potential, tend to finance more modest independent productions.

The gap tends to widen as production costs increase much faster in English, from $499,000 in 1986-87 to $711,000 in 1989-90, an average yearly increase of 12.5%. In French, they increased from $242,000 to $275,000, a yearly growth of 4.4%. **(TABLE V.7B)**

Table V.7A

Hours of Production and Average Hourly Cost per Program Category
(1986-87 to 1989-90)

French	Hours	000$
Drama	604	279
Variety	310	117
Children	225	150
Documentary	210	173
Total	***1,349***	***204***
English	**Hours**	**000$**
Drama	401	831
Variety	91	368
Children	283	383
Documentary	151	336
Total	***926***	***568***

Source: Telefilm Canada (compiled by NGL)

Table V.7B

Average Hourly Cost, by Language and by Program Category
(in thousands of $)

French	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	Average Annual Cost
Drama	522	201	222	307	279
Variety	77	117	139	118	117
Children	173	225	110	213	150
Documentary	118	190	153	287	173
Total	***242***	***183***	***157***	***275***	***204***
English					
Drama	700	841	796	940	831
Variety	289	395	276	918	368
Children	454	347	503	315	383
Documentary	309	194	213	686	336
Total	***499***	***506***	***546***	***711***	***548***

Source: Telefilm Canada (compiled by NGL)

The table below shows the disparity between French and English television average production costs, year to year, from 1986 to 1990. (**TABLE V.8**)

Table V.8

Cost Increase Factor of English/French Productions

	E/F
1986-87	2.1
1987-88	2.8
1988-89	3.5
1989-90	2.9

Source: Telefilm Canada (compiled by NGL)

Return on investment

Telefilm's return on its investments hinges on its recovery policy which has varied through the years depending on the greater or lesser involvement of private investors and tax incentive programs. This explains that returns have not substantially improved since 1987-1988 despite the increase in Telefilm's catalogue.

The gap between English and French productions is greater than the disparity of guaranteed income, because of the stronger involvement of private investors in the latter and the higher income potential of the former. (**TABLE V.9**)

For example, after three full years of operation, the additional income generated by French productions financed in 1985-86 amounted to only 3% of total Canadian budgets and that generated by English productions totalled 8%. As a result, a larger share of French production budgets had to be assumed by risk capital.

Table V.9

Portion of Guaranteed Revenues at Contract Signature

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
English production	38%	43%	43%	51%
French production	27%	33%	33%	39%
Gap	**11%**	**10%**	**10%**	**12%**

Source: "Study of the Revenues Earned by Canadian Productions", undertaken by Michel Houle et Paul Audley & Ass. Ltd. for Telefilm Canada, September 1990

Since French-language production must rely on a greater measure of risk capital than English-language productions, special steps should be taken to stimulate private investments on the French side. In any tax credit program considered by the federal government, therefore, care should be taken not to neutralize the assistance already provided by the Quebec government to French-language television program production.

RECOMMENDATION

Any tax credit program considered by the federal government to stimulate the independent production of television programs should be complementary to existing tax credit programs in Quebec.

Effect on viewing

The share of total viewing captured by Canadian programs is increasing, reflecting an increase in the quantity and the quality of Canadian programs, as well as better scheduling and promotion.

In English television, Canadian programs' share of total viewing rose from 26.7% in 1984-1985 to 31.6% in 1988-1989 (**TABLE III.1**). In prime time, it rose from 19.6% to 24.9%. In French television, the proportion, already much higher than in English, rose from 66.8% in 1984-1985 to 76.4% in 1988-1989. In prime time, it rose from 58.8% to 76.3%.

Fund-assisted programs captured an increasing share of the audience for Canadian programs in prime time (**TABLE V.10, CHARTS V.1A & V.1B**). Their audience share rose to 8% (English) and 14% (French) in 1988-1989, compared to only 4% in 1984-1985.

Table V.10

Viewing of Canadian Programs on English and French TV during Prime Time
7:00 PM - 11:00 PM

	French		English	
	Funded	**Not Funded**	**Funded**	**Not Funded**
1984-85	4.0%	54.8%	4.0%	15.6%
1985-86	7.0%	53.3%	7.0%	15.2%
1986-87	10.0%	53.0%	10.0%	12.7%
1987-88	15.0%	53.3%	8.0%	16.6%
1988-89	14.0%	61.2%	8.0%	17.4%
Average Annual Growth	**28.5%**	**2.2%**	**14.9%**	**2.2%**

Source: CBC Research (A.C. Nielsen, September-March)

Chart V.1A

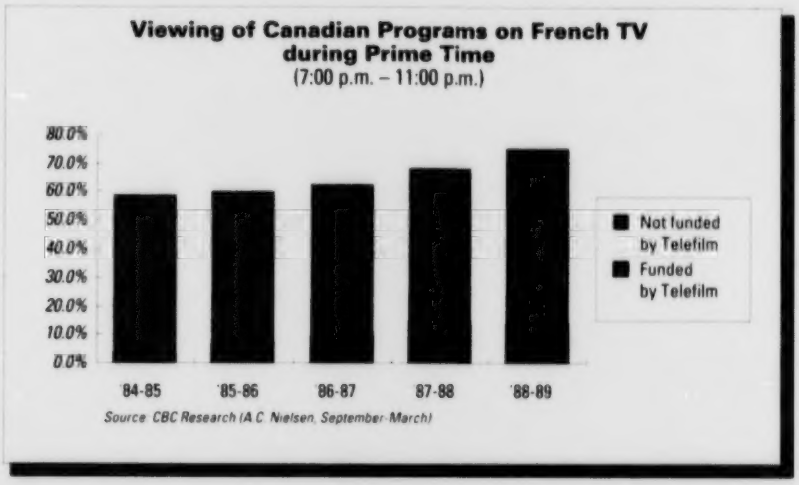
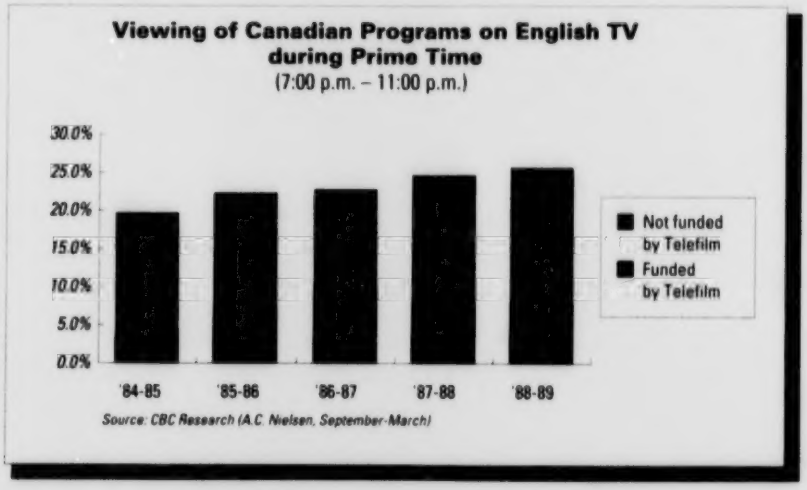


Chart V.1B



Without the Broadcast Fund, it is unlikely that Canadian programs would have achieved as high a level of prime time viewing. The CBC could not have funded as many high quality programs and the Canadianization of its prime time schedule would not have been as successful. The Fund's rule stipulating prime time showing also enabled private broadcasters to leverage their license fees to meet CRTC requirements.

RECOMMENDATION

Considering the Broadcast Fund has been successful in achieving its original purpose and increasing the audience for Canadian programs, the government should consider enriching the Fund over the years. Any reduction of budget or fundamental change in the Broadcast Fund program would jeopardize federal government's policies on Canadian television.

Impact on the CBC

The CBC has been a major user of the Fund since its inception.

From 1986-87 to 1989-90, the CBC was allotted over 50% of the Broadcast Fund's budget for English-language productions. Its share dipped below that mark in the last two years not because of any policy change, says the management of Telefilm, but because private sector broadcasters increased their participation. (**TABLE V.11**)

Table V.11

Disbursement of Broadcast Fund Resources by Broadcaster Groups
(in millions of $)

	1987-88		1988-89		1989-90	
	TFC$	% of $	TFC$	% of $	TFC$	% of $
French						
SRC	$15.8	54%	$6.2	27%	$11.2	55%
Other*	$13.3	46%	$17.1	73%	$9.2	45%
TOTAL	$29.1	100%	$23.3	100%	$20.4	100%
English						
CBC	$27.7	59%	$24.5	62%	$23.7	45%
Other*	$19.1	41%	$15.1	38%	$29.2	55%
TOTAL	$46.8	100%	$39.6	100%	$52.9	100%
Total						
SRC/CBC	$43.5	57%	$30.7	49%	$34.8	47%
Other*	$32.4	43%	$32.1	51%	$38.5	53%
TOTAL	$75.9	100%	$62.8	100%	$73.3	100%

** includes private conventional broadcasters, educational, pay TV and specialty services*

Source: Telefilm Canada

Impact on private broadcasters

Private broadcasters have made increasing use of the Fund as a means of optimizing their Canadian program expenditures.

In the past four years, private broadcasters have committed $77.1 million directly to production financing through the Broadcast Fund (**TABLE V.12, CHART V.2**).

French-language private broadcasters participated in earnest in 1987-1988 and in 1988-1989, although there was a fall-off in 1989-1990.

English-language private broadcasters have maintained steady participation from 1986 to 1989 and experienced an almost 50% jump in 1989-1990.

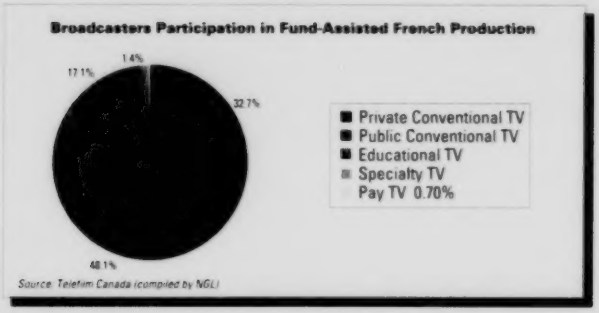
Table V.12

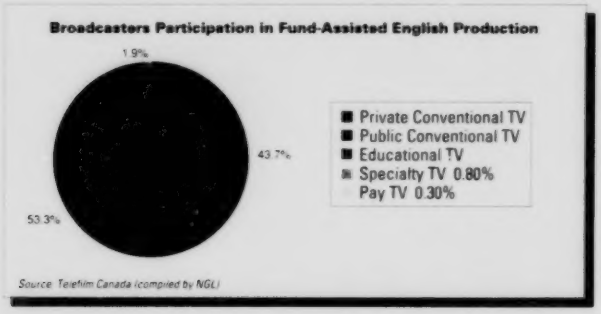
Broadcasters Participation in Fund-Assisted Production
(in millions of $)

	1996-97		1997-98		1998-99		1999-00		TOTAL	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
French Production										
Conventional TV										
• private	1.6	11.2%	9.5	45.5%	8.8	40.6%	5.1	26.0%	25.0	32.7%
• public	11.3	79.0%	7.9	37.8%	5.9	27.2%	11.7	59.7%	36.8	48.1%
Educational TV	1.4	9.8%	3.4	16.3%	6.2	28.6%	2.1	10.7%	13.1	17.1%
Specialty TV	-	-	-	-	0.8	3.7%	0.3	1.5%	1.1	1.4%
Pay TV	0.0	0.0%	0.1	0.5%	0.0	0.0%	0.4	2.0%	0.5	0.7%
TOTAL	**14.3**	**100.0%**	**20.9**	**100.0%**	**21.7**	**100.0%**	**19.6**	**100.0%**	**76.5**	**100.0%**
English Production										
Conventional TV										
• private	11.2	43.8%	10.5	39.5%	12.5	45.5%	17.9	45.3%	52.1	43.7%
• public	13.5	52.7%	15.7	59.0%	14.5	52.7%	19.8	50.1%	63.5	53.3%
Educational TV	0.9	3.5%	0.4	1.5%	0.3	1.1%	0.7	1.8%	2.3	1.9%
Specialty TV	-	-	-	-	0.1	0.4%	0.9	2.3%	1.0	0.8%
Pay TV	0.0	0.0%	-	-	0.1	0.4%	0.2	0.5%	0.3	0.3%
TOTAL	**25.6**	**100.0%**	**26.6**	**100.0%**	**27.5**	**100.0%**	**39.5**	**100.0%**	**119.2**	**100.0%**

Source: Telefilm Canada (Compiled by NGL)

Chart V.2





Distinct policies

The Memorandum of Understanding (MOU) establishing the Broadcast Fund and its internal policy sets goals and orientations, determines the categories and conditions required of projects to qualify for assistance, and states exceptions applicable to French-language productions.

The appropriateness of a common set of rules and objectives for productions in the French and English television market is open to question when all recent studies, and even the new Broadcasting Act, state that each market has its own different characteristics and should be the object of different policies.

RECOMMENDATION

Telefilm should formulate different objectives and policies for French and English television broadcasters, taking into account their distinctive environment, development potential and structural strengths and weaknesses.

The evolution of television and independent production in English Canada is largely dictated by its geographic, social and cultural proximity to the U.S. market, with the advantages and disadvantages it involves.

About 75% of the so-called "foreign" revenues of English-language productions come from the United States. English Canadian prime time viewing is devoted in the same proportion to foreign, mainly U.S. programs. English-language television and program production derive unique characteristics from this situation:

- concepts, formats and hourly budgets are akin to those of U.S. productions;
- programs have a much higher financing potential from co-ventures, presales and syndications;
- identical programs distributed on cable can be substituted; and
- because they share cultural references with the U.S. Canadian productions often fare better in world markets.

French-language television and independent production are self-sufficient and far less permeable to foreign influence. This also involves advantages and disadvantages:

- close to 97% of production revenue come from Canadian sources;

- some 75% of prime time viewing is devoted to Canadian programs;

- revenue from presales in foreign and English-language markets (United States, United Kingdom, English Canada, Australia) is virtually excluded;

- cultural references become a handicap in foreign markets.

Mass appeal U.S. programs can be licensed for a fraction of the cost of Canadian programs, and their audience value in English Canada is expanded by about one third through the simultaneous substitution of identical programs on U.S. border stations. English-language private television broadcasters need mass appeal Canadian programs to satisfy CRTC content requirements. French-language broadcasters need a high volume of indigenous programs which are more attractive than foreign programs to Quebec audiences.

To meet CRTC requirements, English-language television broadcasters have a financial incentive to purchase "six-pointers" - programs that garner only six points on Telefilm's scale of 10. They are increasingly available and can be procured at about the same cost per play as U.S. programs. Broadcasters may prefer them to Fund-assisted programs that have more stringent Canadian content requirements and may cost two to three times more. French-language broadcasters claim they may not afford to participate in the Fund, since their need is for low-cost volume. Such programs have mass appeal, but may not satisfy the Fund's quality criteria.

Broadcasters' criticisms

In our consultations, television broadcasters levelled four broad criticisms at Telefilm's management of the Broadcast Program Development Fund:

- Project selection criteria were found too rigid;

- Telefilm's 30% license fee was deemed too high or too restrictively applied;

- Telefilm tended to behave as a programmer rather than a banker;

- Independent and regional broadcasters felt largely excluded from Telefilm funding.

Selection criteria

The main criteria used by Telefilm to qualify projects are:

- their intrinsic value;

- Telefilm's investment recovery potential;

- the eligibility of the producer; and

- the ability of the broadcaster to meet Telefilm's license fee requirement.

Telefilm's staff then proceeds to do a comparative analysis taking into account Canadian content, the quality of the writing, originality, creative and production support, anticipated distribution, commercial potential, cultural impact, financing, budget realism, the terms and conditions of recovery of the investment, and contribution to the advancement of national production.

The CBC does not believe a project can be fairly assessed on the sole basis of its intrinsic value. There is also the matter of how it fits into the broadcaster's schedule. The CBC stated:

> *Television is a mass communication tool. It must reach and interest as many viewers as possible and must also act as a mirror of the society in which it operates. The CBC has varied audiences with varied interests requiring varied television genres. While drama is one element of the service the CBC must provide, so too are magazine programs, talk shows, variety and quiz programs, fine arts programs, conservative programs, bolder pro-*

grams, big budget as well as low budget programs, informative, entertaining, educational programs, some for the young, some for the old, etc. It is in this diversity that the Corporation provides a homogeneous whole that, taken overall, reflects its absolute uniqueness as a public broadcaster.

The point here is that, while quality is an essential element of each program, it cannot be determined solely on the basis of rigid, quantifiable criteria. There is the danger that the strict application of Telefilm's selection criteria can provide unnecessary constraints to the funding of some programs.

Both the CBC and the Canadian Association of Broadcasters (CAB) felt projects should be selected in closer consultation with broadcasters. The CAB would like Telefilm to make its annual planning a truly consultative process and believed the agency should have on-going discussions with broadcasters.

License fee

Private broadcasters considered the 30% license fee for projects financed by the Broadcast Fund too high.

The CAB said the 30% fee limits access to the Fund for independent and small broadcasters, and French-language broadcasters. "*License fees*", it said in its brief, "*should reflect the actual economic of a given market.*"

To offset the fee or part of it, CTV suggests that Telefilm allow broadcasters to negotiate an equity or profit participation arrangement with producers - a position echoed by the CAB and others.

The broadcaster, said the CAB, would then have the opportunity of enjoying a return on the substantial contribution in the project in the event the series is success-

fully sold abroad and resold in Canada. Broadcasters should have the ability to mix a fair license fee with equity to reach the 30% hurdle.

The 30% rule found a staunch defender in the CBC, which said:

> *By putting this new rule into effect, Telefilm was able to achieve an important objective: that of limiting production budget increases which were threatening to go out of control. The 30% license fee has effectively capped spiralling project costs.*

The CBC, however, cautioned against the danger of discouraging production, "*to the point where major new series may never go into production*". It suggested that Telefilm apply the rule with discretion and permit exceptions.

The CBC also proposed that services be accepted from broadcasters as part of their license fee, notably when a broadcaster is the only party in a region with suitable production facilities to realize the project.

Programmer or banker?

Most broadcasters had qualms about Telefilm's penchant for meddling with the content of programs and acting as a programmer rather than a banker. The CBC was most explicit:

> *Obviously, broadcasters must continue to have the final say on the programs they intend to provide their audiences. While it is true that the financial limits of the Program Fund have put Telefilm in the position of having to make certain choices, the CBC remains firmly of the view that these choices must always be made in close cooperation and consultation with the broadcasters who will ultimately be expected to air the resultant programs. [...] the decision to fund or not to fund a specific project cannot be made merely on the basis of an analysis of its*

> *intrinsic value. In other words, when broadcasters consider one program is more important than another, it should not be up to Telefilm to set the order of priority for them.*

Western International Communications was very concerned by

> *...the tendency of Telefilm to see itself as part of a cultural rather than an industrial strategy. This attitude has serious negative implications for the Canadian production industry. Moreover, it lengthens the odds that Canadian products will be successful in the world market.*

Télé-Métropole and CHUM Ltd. (CITY-TV) both said this practice had discouraged independent broadcasters from even applying to Telefilm for funding.

> *The content analysis rules observed by Telefilm, said Télé-Métropole, muddle the relationship between the producer and the broadcaster and sometimes even cast doubt on the broadcaster's choice.*
>
> *After securing an agreement with the broadcaster, the producer must convince Telefilm of the value of his project: either Telefilm accepts and there is no problem, or Telefilm refuses and the broadcaster's credibility is seriously shaken, or Telefilm asks to alter the project and the producer must convince the broadcaster of the value of his revision. The broadcaster's experience, his research methods are thus put into question by Telefilm Canada's judgment. Why ask the broadcaster then to confirm his interest in a project? Also what are Telefilm's content criteria? Is there not a danger of standardizing and uniformizing contents through Telefilm Canada's intervention?*

CHUM passed a sweeping judgment on Telefilm's policies:

> *Over the last several years, films produced in association with CITY-TV have tended to rely less and less upon Telefilm assistance. We believe there are several reasons for this occurrence. First, due to the sheer number of projects submitted to Telefilm, producers are finding it increasingly difficult to receive Telefilm commitment for funding. Unless significant budget increases are obtained by Telefilm, this situation is not likely to improve.*
>
> *Secondly, producers who desire to make films that diverge from commercial or mainstream interest of the large networks now encounter increased apathy from Telefilm. Telefilm's policy to favour projects that stand a better chance of investment recoupment has worked to the detriment of smaller, independent television stations that wish to support local producers.*
>
> *Thirdly, the Telefilm policy that broadcasters' license commitments must represent a minimum of 30% of a film's production budget has made it difficult for many broadcasters to participate in projects financed by Telefilm. There is strong agreement by independent broadcasters and producers that this requirement represents an arbitrary and illogical expectation that cannot be achieved given the economic realities of our industry. Further, this policy expressly disqualifies single stations from participation.*
>
> *Since access to the Broadcast Fund has historically been contingent on the ability of the producer to secure a prior television license for the program, the dilemma caused by Telefilm policies is evident. Even though a producer has obtained all other private funding necessary to produce his project, including a Canadian television presale, Telefilm will nonetheless refuse to participate unless the 30% threshold is achieved.*

> *In other cases, Telefilm disregards the judgment of the independent station that commits to finance and license Canadian films. Telefilm prefers to exercise its own "creative" judgment in deciding whether to support an application for funding, even though the opinion that should really matter has already been made. The transformation of Telefilm from a financial investor into a film studio operation is of great concern. As a result, more producers are being forced reluctantly to exclude Telefilm as a potential investor in their projects.*

CFCF Inc. claimed that Telefilm's mandate restricting its support to drama, variety, documentary and children's programs of high quality confines its funding to "well-established, profitable" broadcasters. CHUM also complained that independent broadcasters were unable to access Telefilm funding:

> *As Canadian networks benefit immensely from Telefilm-supported projects, independent stations must also be entitled to share in the program financing the Broadcast Fund generates. As independent Canadian stations endeavour to produce quality local programming, Telefilm could provide crucial financial resources. As the economic environment requires creative solutions to television programming initiatives, a rethinking of this particular Telefilm policy is timely.*

Claiming a distinct audience of more than 900,000 - more than educational television, science and children's programs - pay television pleaded to be able to trigger the Broadcast Fund to support made-for-television 90-minute films.

The CBC, TVOntario and Radio-Québec complained that Telefilm is not authorized to fund formal educational programs. TVOntario said it uses some 300 hours of documentaries every year and would like to rely on Telefilm's help in funding some of these programs.

Telefilm's response

Telefilm has already addressed most of these criticisms in its new business plan.

Independent producers, it claims, insist more than Telefilm on a high license fee. Indeed, the suggestion of broadcaster equity as part of the license fee raised stiff opposition from independent producers. The *Association des producteurs de film et de télévision du Québec* strongly disputed that the fee was beyond the broadcasters' capacity to pay. It cited as evidence the fact that the CBC not only recouped its license fee, but recorded a profit on the first airing of *Lance et compte* and *Les Filles de Caleb*, the two costliest productions financed by Telefilm in the French language market.

The size of the French market and the advertisers' ability to pay, however, prevent the CBC's French network from getting a maximum return from such programs. Contrary to standard practice in the U.S., the commercials inserted in *Les Filles de Caleb*, which reached well over three million viewers or about 80% of the available audience, cannot be sold for twice as much as those in programs that reach 1.5 million viewers. The French network, therefore, cannot turn out profits commensurate with the success of its independently produced programs. Some of the commercial spots included in the program had also been presold at discount prices.

Telefilm has shown flexibility and agreed to finance projects even when the broadcaster failed to come up with the required license fee. *Bordertown*, *ENG*, *Chestnut Avenue*, *Babar*, and *Les Filles de Caleb* are all examples of projects financed by the Broadcast Fund for which the broadcaster paid a license fee far lower than 30% of the production cost.

RECOMMENDATION

Telefilm should show some flexibility in its license fee requirement of 30% and modulate it according to the program category and the television broadcaster's ability to pay.

In any case, Telefilm is devising a new set of rules under which an equity investment of at least 5% will reduce the license fee by up to 5%.

RECOMMENDATION

Private broadcasters should be able to negotiate an equity share in the program as part of their license fee.

To improve access to the Fund by independent and small broadcaster groups, Telefilm is considering lower thresholds for projects that do not have presale commitments for all regions of Canada. If Alberta stations were not licensed for a project, for instance, deeming they represent about 10% of the national advertising market, the license fee would be reduced accordingly. In compensation for the lower license fee, the producer would retain the rights to the unserved markets.

RECOMMENDATION

Lower license fee thresholds should be considered for projects that do not have presale commitments for all regions of Canada.

As much as it wants to facilitate participation by all broadcaster groups to enlarge the pool of desirable Canadian programs, Telefilm notes that its mandate is not to solve the private television industry's structural problems. The Fund's objectives are to stimulate investment in "high quality, culturally relevant Canadian programs" reaching the "broadest possible Canadian audiences". Independent broadcasters, therefore, have to put forward projects that are competitive with those submitted by the networks.

Charges of interference with broadcasters' prerogatives stem from the ambiguity of the Broadcast Fund's mandate which assigns both cultural and industrial development objectives. Telefilm officials recognize that many of the elements that motivate the approval or rejection of applications involve judgment calls, but the Fund is driven by public policy objectives and needs

to be publicly accountable. Producers have a better understanding than broadcasters of Telefilm's responsibility in this regard. They also know that the Broadcast Fund is the dominant force in the Canadian production financing environment, with little private investment to counteract its influence.

RECOMMENDATION

Telefilm should strive for maximum clarity in its project evaluations. At the same time, the television industry should recognize and accept that Telefilm has to make decisions involving judgment calls and a measure of subjectivity.

Telefilm is willing to be more flexible on its selection criteria, to remove those conditions that intrude on the broadcasters' domain and commercial practices. But, it hastens to add, broadcasters themselves would not countenance arbitrariness. The virtue of hard and fast rules is that they are equitable, much easier to manage, and leave little room for bias.

Telefilm is also exploring means to improve its consultation process with the industry. One of these would be to hold regular meetings with industry members or their associations throughout the year, although this was attempted in the past with moot success. Telefilm points out that effective industry consultation is difficult to achieve since the process is often blamed when suggestions proffered by the industry are not promptly converted into policy.

RECOMMENDATION

Telefilm should review its body of rules and standards to ensure that it does not infringe on broadcasters' prerogatives and commercial practices, and encourage greater consultation between all partners of the television broadcasting and production industry.

Consistent with its duty to aim at the widest audiences, Telefilm is loath to grant access to the Broadcast Fund to pay television which is only seen by 10% to 12% of Canadian viewers. It should be noted that a pay television project becomes eligible for Fund assistance if it is guaranteed airing on conventional television. Outside of pay television, conventional television does not show much interest for 90-minute made-for-television movies. Conventional broadcasters are willing to purchase second-run rights to telefilms, but at a much lower fee than required to trigger the Fund. With the limited amount of money available in the Broadcast Fund, any concession to pay television would be at the expense of the networks and major broadcasters.

RECOMMENDATION

Telefilm should continually explore ways to tap into the industry's programming demands to meet target and quality program objectives. One way would be to enable pay television to access the Feature Film Fund.

A long-term view

Some broadcasters are taking a greater interest in nurturing and investing in television series and other projects. Examples are:

- the development funds established by CanWest, Rogers, Maclean Hunter, and others;
- the new program development plan established by Western International Communications Inc.;
- the license fee plus equity commitment in a series such as *ENG* without any foreign presale commitment.

This represents a positive commitment to Canadian programming and should lead to greater broadcaster involvement in stimulating foreign interest in Canadian programs.

There is a risk that broadcasters constrict the library value of projects at the expense of independent producers. As long as there are heavy license fees, broadcasters will tend to obtain a share of the spoils by negotiating an equity stake. Their leverage is to license so-called industrial Canadian projects or "six-pointers" outside the Fund which can cost far less than Fund-assisted projects. This may lead to privately negotiated license fee/equity trade-offs between broadcaster and producer, even though the broadcaster officially meets the Fund's license fee threshold.

Telefilm should see to it that producers retain rights in projects for their long-term value.

RECOMMENDATION

While encouraging broadcaster equity investment in programs, Telefilm should ensure that independent producers retain rights for their long-term value.

The Memorandum of Understanding

The Canadian Film Development Corporation Act is still the enabling legislation for the Fund even though the objective of the Act is to "foster and promote the development of a feature film industry".

When the Broadcast Fund was created in 1983, it was decided the CFDC - under the name of Telefilm - would assume the new responsibility with explicit directions contained in a Memorandum of Understanding (MOU).

The MOU has since been amended about every two years in response to changing conditions in the marketplace and government policy thrusts. The Fund's basic objectives, eligibility criteria and overall balance aims (i.e. English/French, private/CBC, etc.) have been retained, however.

The MOU remains a negotiated contract between Telefilm and the Minister of Communications. While there have been periodic consultations between Telefilm and the Minister, typically on matters of policy, the MOU has provided consistent direction for the Broadcast Fund. There have been directions given

by the Minister of Communications, but in project selection the agency has always maintained an arms length relationship with the Minister and the Department.

RECOMMENDATION

The Memorandum of Understanding has been an appropriate and useful instrument for governing the Broadcast Program Development Fund. It should be maintained as it provides for flexibility without the need to resort to legislative changes.

CHAPTER VI
ALTERNATIVE PROGRAMMING SERVICES

The concept of alternative programming services goes back to 1978 when the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) first proposed CBC-2 and Télé-Canada, cable-delivered services directed at narrower audiences than the mainstream programming it is mandated to provide.

The CRTC rejected not the concept, but the idea that it should be carried out by the CBC. The CRTC was given no assurances it could be adequately funded, and the Commission was adamant that no public funds be diverted from the CBC's regular program operations to such services.

The National Film Board (NFB) filed an application with the CRTC to launch what it called TV Canada, based on the same concept. Again the CRTC turned down the application on the grounds of inadequate funding.

The [Caplan-Sauvageau] Task Force on Broadcasting Policy, appointed in 1985, followed up on the idea. In its 1986 report, it called for the establishment of separate non-commercial Canadian programming channels which it called TV Canada in English and Télé-Canada in French. On the French side, Caplan-Sauvageau suggested that the alternative service be combined with the all-news service, but it proposed two separate services for the English-language market.

TV Canada was to include:

- youth and children's programs;
- repeats of the best programs originally broadcast by national and provincial public, private and community broadcasters;
- National Film Board productions;
- arts productions and documentaries by independent producers not given air time on conventional networks;
- French-language programs dubbed or sub-titled in English;

- regionally-produced programs in the above categories.

Conversely, Télé-Canada would carry English-language programs dubbed or subtitled in French, and add news and public affairs to its schedule.

This alternative service was to be delivered via satellite to cable systems. Carriage would be mandatory and funding would be provided by subscriber fees.

The House of Commons' Standing Committee on Communications and Culture, reviewing the Caplan-Sauvageau recommendation, agreed that such alternative programming services were needed. It differed with the Task Force, however, in recommending that the services not be forced on cable systems and their subscribers.

Both the Task Force and the Standing Committee agreed that they should be non-profit services, although some programs could qualify for prestige sponsorship.

The estimated cost of providing alternative programming services ranged from $70 million to $200 million a year, depending on the quality and hours of programming. A monthly cable subscriber charge of one dollar would then have generated about $56 million a year if carriage was mandatory.

In its policy paper on broadcasting *Canadian Voices, Canadian Choices*, released in June 1988, the federal government endorsed the principle of alternative programming services and pledged its support for their implementation. It proposed to first ask the CRTC to hold public hearings to hear the views of all interested parties. In the light of the CRTC's conclusions, the government would state the exact amount of money it would grant the new services, upon which the CRTC could invite applications. The policy paper emphasized that a key role of alternative services, which the government meant to be operational within two years, would be to reflect Canada's multicultural character.

The 1988 policy statement accompanied the tabling in the House of Commons of Bill C-136, amending the Broadcasting Act. The bill was debated and sanctioned by the Commons, but died in the Senate when the federal election

was called in September 1988. Its successor, Bill C-40, just ratified by Parliament, contains essentially the same provisions. Section 3.(1)(q)(i) states:

> "*...alternative programming services in English and in French should be provided where necessary to ensure that the full range of programming contemplated...*" [by the Section of the Act setting out the objectives of the Canadian broadcasting system] "*...is made available through the Canadian broadcasting system*;
>
> *(r) the programming provided by alternative elevision programming services should*
>
> *(i) be innovative and be complementary to the programming provided for mass audiences,*
>
> *(ii) cater to tastes and interests not adequately provided for by the programming provided for mass audiences, and include programming devoted to culture and the arts,*
>
> *(iii) reflect Canada's regions and multicultural nature,*
>
> *(iv) be acquired rather than produced by those services, and*
>
> *(v) be made available throughout Canada by the most cost-efficient means."*

The new Act thus confirms the government's commitment to the principle of alternative programming services, but leaves mechanics, financing, and timing to be determined.

The positions contained in briefs submitted to this Task Force on the subject of alternative programming services divided neatly into three groups:

- Private broadcasters either dismissed the need for alternative services or felt they should be carried by the CBC;
- The CBC felt it should be allocated all public moneys available for public broadcasting;
- Independent producers favoured alternative services as an additional outlet for their productions.

The government's 1988 policy and Bill C-40, however, state that the CBC's role is to present programs appealing to all Canadians, in other words to attract large audiences for Canadian productions. In times of fiscal restraint, the capturing of large audiences is also essential to generate commercial revenues and compensate the contraction of public subsidies.

In contrast with the CBC's revised role, alternative services are intended to cater to a variety of minority audiences which the CBC and private broadcasters have little or no room to accommodate in their programming schedules.

It was suggested by the Canadian Cable Television Association (CCTA), the Canadian Association of Broadcasters (CAB) and several private broadcasters that specialty services licensed in the meantime by the CRTC and made available on the basic or extended basic cable tiers had superseded the need for alternative programming services.

RECOMMENDATION

Alternative programming services should be subject to the three-year moratorium on all new television services. Subsequently, the government should follow the procedure outlined in its 1988 policy paper Canadian Voices, Canadian Choices, and first call on the CRTC to hold public hearings to hear the views of all interested parties on the subject.

CHAPTER VII
NEW TECHNOLOGIES

Technology should serve, not drive broadcast policy. The focus of the Task Force, therefore, has been on services rather than technology, which is constantly evolving.

The 1991 Broadcasting Act is wisely heedful of technology. The Act reflects the social, technical and market realities of the 1990's and the fact that Canadian broadcasting can no longer be isolated from global communications.

Canadian geography demands the best possible blend of satellite, high and low frequency electromagnetic wave, fibre optic and coaxial cable systems for the transmission of radio and television signals. There is much excitement about innovative techniques in every field, but users do not necessarily share this enthusiasm. Progress in communication techniques affects consumers in a subtle way, and depends on their timetable and willingness to pay.

Marketing strategy is the most critical, yet often the weakest, element in high technology business plans. Press releases often precede the market acceptance of a new development by three to five years. In many cases, prototypes never reach the production or implementation stage.

The Canadian broadcasting system is not about to collapse under the pressure of U.S. satellite signals. The television industry, however, will be affected by the following developments:

- Digital signal compression;
- Advanced television systems (ATV), such as high-definition television (HDTV); and
- Direct-to-home (DTH) transmission of satellite signals.

Digital signal compression, based on technology developed for PC-to-PC communication, allows the transmission of only a fraction of the television signal and its reconstruction at the receiver. Greater channel capacity on satellite transponders will result in new television services and substantial transmission cost savings. Soon, it will be available at acceptable levels of quality and price.

New products and services will enter the market in the satellite medium within two years. Further technical developments and capital investment will in time enable cable systems to deliver digitally compressed video to the home consumer. U.S. Cable Labs, a research organization funded by the cable industry, is evaluating the various suppliers' compression systems to ensure that cable remains competitive. Until suppliers can meet suitable standards and achieve at least a 4:1 compression ratio, the organization's view is that the economics of compressed video will not justify its cable implementation as systems will need expensive upgrading.

High-definition television (HDTV) is a system with higher resolution, or pictorial quality, and other qualities that are superior to techniques currently used by North American television stations. In HDTV, more lines per picture frame (up to 2,000 lines) are transmitted than the National Television System Committee's (NTSC) standard of 525 lines, resulting in sharper, more vivid images. Digital computer graphics, colour correction and editing give HDTV videotape a quality superior to 35mm film. HDTV is carried in digital format, and 30 mghz of bandwidth is required for one television channel compared to 6 mghz for traditional analog NTSC signals.

Proponents of advanced television systems believe digital transmission over the air is the course of the future. However, the HDTV system selected by the U.S. Federal Communications Commission as the national - hence, North American - standard in 1993 may be based on digital compression and delivery. This prospect has major implications for conventional broadcasting.

Support is growing in the U.S. for evolving from NTSC to a super NTSC standard, compatible with NTSC equipment and requiring no additional spectrum space. The new system, already tested, would transmit 1050 lines instead of 525, yielding 35mm film quality.

In June 1990, General Instrument Corp., San Diego, Calif., announced such a system - which it called DigiCipher - for transmitting a full HDTV signal in digital format over a standard 6-megahertz television channel. The DigiCipher is a leading contender for the simulcast HDTV standard mandated by the FCC, where one broadcast channel carries a standard NTSC signal for existing television receivers, and a second channel carries an HDTV signal that can be received only by HDTV sets.

Other advanced television system competitors in the U.S. have expressed interest in presenting all-digital version of their systems to the FCC for testing. In November 1990, the Advanced Television Research Consortium - NBC, David Sarnoff Research Center, Philips Consumer Electronics, and Thomson Consumer Electronics - announced the joint development of an advanced digital television system by the David Sarnoff Research Center, Princeton, N.J., and Philips Laboratories, Briarcliff, N.Y.

FCC laboratory testing of all proposed systems was set to begin in April 1991. A new schedule released in November 1990 by the FCC did not include any all-digital systems other than DigiCipher. But of the six systems to be tested, there could be as many as four all-digital systems - if their proponents can ready them in time. In addition, there is one analog simulcast system and one enhanced NTSC system. Laboratory testing is to take place at the Advanced Television Test Center, Alexandria, Va., on a sophisticated system that includes a 65-inch Hitachi rear-screen projector and an ingenious Tektronix format converter. It permits the recording of several incompatible forms of advanced television signals in real time on a high-definition digital video tape recorder.

The FCC is not likely to decide on an HDTV standard before mid-1993. If that is the case, HDTV broadcasting might begin in 1994. Firm production commitments are awaiting the FCC ruling.

The timing and impact of high-power *direct broadcast satellites* (DBS) on the Ku-band need to be closely monitored. The C-band is the range of audio frequencies from 3.5 to 6 gigahertz assigned to most domestic and international communications satellites and used by most radio and TV stations. The Ku-band is in the 12-to-14 gigahertz range. Relays from communications satellites operating in the Ku band can be received with a relatively small dish such as those seen next to small homes or atop TV news trucks - *Ku trucks* - which are mobile units for satellite transmission.

The Advanced Broadcasting Systems of Canada Inc. (ABSOC), composed of representatives of the broadcasting, cable and satellite companies, the Canadian Broadcasting Corporation, the Department of Communications and the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, is assiduously keeping abreast of all these technical developments on behalf

of the industry. It provides an example of a multidiscipline approach to technological change in communications. The government and the industry should now officially begin planning to accommodate these changes.

Video compression dramatically changes the concept of DBS presented in the early 1980's. For the DBS operator, it multiplies by up to 10 the number of channels per transponder. For the consumer, the smaller dish size and diversity of programming likely to be offered may prove irresistible. Without compression, high power DBS satellites were prohibitively expensive and, because they offered few channels, their attractiveness to the consumer was limited. Thus, proponents issued FCC permits in the early 1980's could not raise the money to go ahead with their projects. The addition of video compression technology radically changes the equation.

Some new DBS service providers plan to offer compressed video directly to homes, using Ku-band satellites rather than more expensive high power DBS satellites. Because the signal will pass every home within the satellite footprint, the subscriber will need to make but a modest investment to receive the new services.

A delaying factor is that high-power DBS transmission requires 9° orbital spacing rather than the present 2° satellite separation. Products are three years from the manufacturing stage and approval from the World Administration of Radio Communications is mandatory for slotting such satellites. Projects then may not materialize before the latter part of this decade.

When and if it happens, "compression technology is the sword that DBS may wield to strike a competitive blow to cable", commented an expert before the Task Force.

Programming will be the key

Since the TV viewer's willingness to subscribe to DBS will depend on its programming, it is critical to examine what the 100-plus DBS channels propose to offer.

Current plans call for the delivery of U.S. superstations, new specialty and narrowcast services, and multichannel pay per view (PPV). Improved picture quality, dual audio channels, and even HDTV services are also contemplated.

One could argue there already is an abundance of channels available on cable and over the air. DBS will not only add more variety, but provide more convenient scheduling for existing program services. It may thus be able to entice subscription to its package of services.

DBS promoters claim their projects can be viable with only one to two million subscribers, requiring penetration of about one or two per cent of the 92 million TV households in the U.S.

Spillover threat

With direct-to-home transmission, direct broadcast satellites will make a large quantity of American programs available to Canadian viewers. This form of program delivery would bypass the regulatory structure, which provides the framework for all the elements of the Canadian broadcasting system.

Parallels may be drawn with the recent House of Commons' committee report *Open Skies: Meeting the Challenge*, addressing the concerns of the airline industry faced with U.S. competition. The Canadian broadcast industry struggles with the same dilemma - while U.S. services have a strong potential for survival in Canada, the reverse is not true.

The attractiveness of United States DBS to Canadian cabled and non-cabled TV households will depend on the price, package, and convenience of the service. Many Canadian TV households may attribute it a higher value than Canadian direct-to-home or regulated cable program offerings. If only 5% to 10% of subscribers disconnected from cable, it would have a most serious impact on cable operators and the broadcasting system.

There may be delays or false starts among the announced DBS initiatives in the U.S., deferring service aunches until 1992 or 1993. But whatever the date, it is time to begin preparing a Canadian response. Time and effort will be required to implement a Canadian policy and design an entrepreneurial reply.

Time is short to consider policy and regulatory options, and possible industry actions to preserve the competitiveness of the Canadian broadcasting system.

There are several new DBS services in the offing. In order of proposed introduction, they are:

- **SkyPix**: a Ku-band service commencing in 1991 with 80 channels (using 10 transponders, i.e. an 8:1 compression ratio). Included are 40 to 50 pay-per-view channels for feature films and special events. Dishes of 60 to 90 cm and equipment priced at $800 will be required to receive the signal.

- **Primestar**: a MAC-based service now offering 10 channels, moving to a 5:1 compression ratio in 1992, and to a high-power satellite in 1995.

- **SkyCable**: a high-powered DBS service providing more than 100 channels to dishes the size of a dinner plate. Service launch is expected in late 1993.

- **U.S. Satellite Broadcasting (Hubbard)**: an advertiser-supported, high-power twin satellite system with 25 channels on five transponders, scheduled for 1994. Two channels will be devoted to HDTV broadcast. The system will require a 33 cm dish.

Owners and backers of these proposals include the largest cable system operators in the U.S., major satellite companies such as GE American Communications and Hughes, and leading broadcasting and satellite-to-cable interests such as Time-Warner and NBC, with close links to TV and movie producers.

DBS announcements from the U.S. are outlined in the following table.

RECENT DBS ANNOUNCEMENTS FROM THE UNITED STATES

Company	Satellite & Dish Size	Launch Date	Services	Comments
U.S. Satellite Broadcasting Stanley Hubbard Minneapolis	KU band on GE K2 high compressed DBS power 13" dish	1994	100 channels Program niches to be defined	- Advertiser - supported, no scrambling
Primestar 10 partners, inc. Consortium of: - T.C.I. - Comcast - Coax Cable - G.E. Americom - Scientific Atlanta	10 Transponders Ku-band GE-K1 Compression to start in 1992 on medium power K1 satellite Plans for 1995 compressed, high power DBS 24"-36" dish	Nov. 1990	7 super stations 3 pay-per-view sub-niche programming, i.e. Japanese channel supplied only to Primestar subscribers $12 per month $5 pay per view	- Consortium owns 50% of US cable subscribers - Will not sell to individuals, only to cable companies owning decoders - Decoders owned by Primestar cost $600 US - DTH service monthly charge is $30
Sky Pix - Northwest - Comsat - Amerisat - CLI	KU band Medium Power 80 channels on 10 Hughes transponders will be first compression service High power DBS 24"-36" dish at $800 US 24" antenna for high power DBS system	1991	10 super stations 70 pay-per-view channels with movies starting every 15 minutes $10 per month $5 pay per view	- Financing appears confirmed - Decoders will be sold through wholesale and retail outlets @ $700 US - Forecasting one million DBS subscribers by end of year one
Sky Cable Hughes Murdoch Cablevision	KU band, 27 mgz transponders 108 channels High power DBS on 3 Hughes satellites co-located 22cm dish	1993		Cable in the sky to compete with cable companies
TVN - AT&T - Uniden	17 transponders C-band VC II Plus scrambling from GI 8"-10" dish at $785 a unit	Sept 1990	- 10 pay per view - 5 super stations $25 per month $4.50 pay per view	Compression to follow in 1993

* ***Comsat Video plans multiple narrowcast channels. Directsat plans two medium power satellites. Dominion Video plans religious and educational TV on 8 transponders on medium. Echostar plans 3 pay-per-view, 3 premium movie and 10 basic service channels. EMC² plans movies on demand featuring over 4,000 films.***

** ***Existing C-band and DTH services: CanCom Valuevision (Canada); Prime Time-24 (USA); TVN (USA); American Programming Service (USA).***

Direct broadcast satellite transmission is driven by the need to overcome the disadvantages of current pay-per-view services, now delivered by cable to about 15 million homes in the U.S. The subscribers' main complaints are lack of choice and inflexible start times, which could be remedied by the 40 to 50 channels proposed by SkyPix.

Cable only began to catch on in U.S. urban areas in the mid-1970's when satellite distribution, led by Home Box Office (HBO), offered programming unavailable off the air. DBS proponents envision a similar kick start for direct broadcast satellite as the only available delivery technology for multichannel pay per view.

DBS is not expected to overrun cable in the U.S., but to complement it. It will enable cable operators to "add" channel capacity by marketing programming packages including both cable and DBS services. As the main backers of Primestar (one of the planned DBS services), the major cable operators are in fact hedging their bets.

DBS is a risky business, however, competing directly with the video stores and television programs delivered by traditional broadcasters and cable companies. Security is paramount to collect fees from DBS subscribers and prevent signal theft. In 1984, a U.S. consortium lost $80 million in eight months on the G-Star DBS project. Between 1987 and 1989, another joint DBS venture lost $60 million. General Instruments now delivers encoded C-band and DBS pay TV signals, and its VideoCypher II decoders are insecure. They will be replaced with VideoCypher II Plus decoders at a rate of 30,000 per month over the next two years.

Market prospects in Canada

While the market structure of the Canadian broadcasting system differs fundamentally from that of the U.S., a starting point in assessing the impact of DBS in Canada lies in U.S. market forecasts.

The SkyPix investment prospectus, anticipating a January 1991 start (now delayed), proposes the following subscriber estimates:

SKYPIX SUBSCRIBER FORECASTS

1991	1992	1993	1994	1995
740,000	1,940,000	3,140,000	4,340,000	5,540,000

These figures are for the U.S. market where there will be competitive DBS offerings, and cable operators will not be restricted by regulation in their service response. The situation in Canada requires a separate examination.

DBS in Canada

Conservative estimates of the home dish market in Canada begin at about a quarter of a million TV households, mostly aimed at U.S. signals. Some estimates put the figure much higher. These dish sales have been spurred by access to either free or illegally descrambled U.S. programming. They show that there is already a core market likely to be attracted to a high-quality DBS package.

More importantly, satellite dish distributor networks have developed, acting as agents for U.S. services. Unlike the 1980's, DTH equipment distribution reaches all areas of Canada. These distributors are well positioned to sell new DBS services and would likely exploit that market opportunity. Unlicensed by the CRTC, they are not restricted as are Canadian cable operators in their offerings.

The following shows a typical DTH equipment distributor's package of U.S. and Canadian channels off both Canadian and U.S. satellites. The Sports Network/Réseau des sports, First Choice, Cancom, and others, it should be noted, own the Canadian rights to much of the programming featured in such packages.

SATELLITE EQUIPMENT DISTRIBUTOR
DTH PROGRAMMING PACKAGES[1]

Package Description	
THE BASIC PACK:	– The Nashville Network – Arts & Entertainment – CNN – Headline News – Prime Network Sports – Black Entertainment TV – The Weather Channel – The Learning Channel – Country Music Television
THE SUPER PACK:[2]	– The BASIC PACK Plus – WTBS – WWOR – WGN – WSBK – WABC – WXIA (NBC) – WBBM (CBS) – WPIX – KTLA – KTVT
THE CHOICE PACK:	– The SUPER PACK Plus – First Choice[3] – Family Channel
THE SPICE RACK:	– The SUPER PACK Plus – Spice[4]
THE TOTAL PACK:	– SUPER PACK – First Choice – Spice
THE FRENCH TRIPLE FEATURE:[4]	– Super Ecran – Le Canal Famille – Le Réseau des Sports
THE FRENCH DOUBLE FEATURE:	– Super Ecran – Le Canal Famille
THE FRENCH SPORTS FEATURE:	– Le Réseau des Sports
THE FRENCH PACK:	– Add SPICE to any combination of French channels
THE STAND-A-LONES:	– First Choice – SPICE – The Super Stations

(1) Currently offered by Specialty Program Service.
(2) Pending final approval from American State Department.
(3) First Choice is available east of Ontario/Manitoba border only.
(4) All French programming and Spice are available on Videocipher II Plus only.

Scrambled U.S. pay services are also available from Canadian dish dealers, who often sell "doctored" VideoCypher decoders to ensure the reception of HBO and other channels.

The satellite equipment distributors' program package listed in the previous table is impressive compared to the Cancom package of U.S. and Canadian services available off Canadian satellites and authorized by the CRTC for delivery to Canadian cable systems. Cancom's DTH package has fewer than 10,000 subscribers, which is a very small percentage of the dish market.

CANCOM PROGRAMMING PACKAGES

ValueVision Programming

BCTV	CTV affiliate, Vancouver
CITV	Edmonton (Independent)
CHCH	Hamilton (Independent)
CFTM	TVA, Montreal
WXYZ	ABC affiliate, Detroit
WJBK	CBS affiliate, Detroit
WDIV	NBC affiliate, Detroit
WTVS	PBS affiliate, Detroit
MuchMusic	
TSN - The Sports Network	
CBC Newsworld	

Super Family Pak*

SuperChannel
Family Channel

* ***West of Ontario/Manitoba border only.***

The availability of attractive new DBS/DTH packages would provide the satellite dealer/distributor in Canada with more products to sell. Americans consider Canadians most inventive in cracking signal security systems, and have no illusions that they will sharpen their talent if faced with more sophisticated scrambling systems.

Bill C-40 can provide some control

The security attached to direct broadcast satellite signals is becoming increasingly important to conventional broadcasters. The new generations of high powered satellites requiring much smaller receiving antennas carry with them the threat of still greater fragmentation of conventional broadcasters' audiences. Although many of these services sell advertising time, they will continue to rely primarily on subscriber fees for financial support. The signals will continue to be encrypted or "scrambled" with the public gaining access to the services through decoding devices.

The encryption systems used for this purpose have not been reliable in most part. Their security has been breached by unauthorized alterations to decoders which have been widely disseminated through distributors of satellite receiving equipment.

Although such activity is clearly illegal, the available sanctions have not been effective to stop the flow of unauthorized devices. The manufacture, possession, or distribution of such devices is an offence under the *Criminal Code*. But while several convictions have occurred, the sanction has largely been ineffective because of the high burden of proof that must be met for any criminal conviction and an apparent lack of enforcement interest on the part of the authorities.

Bill C-40 contains new offenses and remedies which should improve this situation. The existing *Radiocommunication Act* already contains provisions prohibiting the interception of radiocommunication, except as permitted by the originator thereof, and the manufacturing or selling of equipment used for such unauthorized interception. New offenses created under Bill C-40 deal specifically with the unauthorized decoding of encrypted subscription programming signals. As well, Bill C-40 creates a civil cause of action whereby

anyone who holds a commercial interest in the subscription programming service or its encryption technology can sue and recover damages from persons committing these offenses. The creation of this civil remedy should be effective in that it gives the parties whose interests are actually at stake a legal vehicle for protecting those interests.

In general the Task Force believes that federal authorities should become more active in this area. The Department of Communications, and the CRTC, where appropriate, should aggressively pursue the enforcement measures contained in their governing legislation. Both agencies should explore mechanisms for greater control over decoding devices in cooperation with signal suppliers and equipment manufacturers. Such measures will be assisted by the proclamation of the new remedies and sanctions in Bill C-40.

Dish distributors say they are ready to change their practices to comply with the new environment. They claim that after 20 months of copyright protection in the U.S., about 70% of dish owners are paying subscription fees. However, there is an inveterate core of Canadian viewers seeking access to U.S. services and distributors willing to provide it illegally. Neither seem to realize the need for strict copyright protection of programs.

RECOMMENDATION

- **The federal government should proclaim as soon as possible the provisions in Bill C-40 that are relevant to the control of the unauthorized reception and distribution of subscription programming services.**

- **Federal authorities should work closely with signal suppliers and equipment manufacturers to develop better control procedures for preventing the spread of unauthorized decoders in Canada.**

A risk of cable disconnection

The position of Canadian cable in the marketplace is vastly different from that of American cable systems. Hence, United States DBS services will affect it differently.

Canadian cable's original appeal to subscribers was the relay of U.S. border stations. U.S. network service remains a major selling point even though Canadian cable systems have considerably added to their basic and discretionary offerings. Since cable is a vital part of the Canadian broadcasting system, its offering of program services is strictly regulated. Not subject to such regulations, United States DBS services will compete with cable service in Canada while complementary to cable in the U.S.

The extent of their appeal to cable subscribers is unknown. Perhaps Canadian viewers will see the multichannel pay-per-view service as a practical alternative to the trek to the video store. Once the DBS purchase decision is made on the strength of 40 to 50 movie channels, other services could replace those now delivered by cable - with the added fillip of unauthorized U.S. TV services.

If the cable subscriber can reasonably receive local Canadian stations and U.S. border stations without cable, the temptation to disconnect from the cable system may be strong. It will be even more if the DBS service has a mix of U.S. network programs roughly equivalent to the cable offering.

The size and cost of the receiving antenna can also be an important factor. SkyPix is pricing its equipment package at $699 US, with an expected drop to $500 US. While it could cost several hundred dollars more in Canada, it will still be cheaper than today's TVRO for Ku or C-band satellites. The smaller dish size and the possibility of putting it inside the home further reduce the DBS entry barrier into Canada.

For the cable industry, this prospect raises two major financial concerns. First, it may need to introduce video compression to compete with DBS at a time when capital investment is expensive and more strictly regulated. Secondly, even a small number of disconnects will have a major impact on the cable industry's bottom line.

Video compression investment

Canadian cable systems now do not have the channel capacity to compete with the proposed DBS services. Two-to-one compression systems have been developed for cable, but until a 4:1 ratio is achieved within six megahertz, the economics will not justify the investment. Suitable products will only be available in three to five years. The required cable plant investments will perhaps only be partly recovered over time from new sources of revenue. Such investments may ultimately translate into higher cable rates, which again would influence the subscriber's decision to disconnect, affecting the entire Canadian broadcasting system.

The Canadian cable industry could respond to DBS competition by improving channel capacity and quality, or delay such investments and risk losing discretionary, and ultimately, basic subscribers. Whatever its response, unregulated competition from United States DBS services is a threat to the Canadian cables' financial position.

Effect on conventional broadcasters

By diverting viewers from Canadian stations and channels, DBS can also cause the market position of conventional broadcasters to deteriorate.

The loss of audience will entail a loss of advertising revenue. DBS penetration in Canada may not exceed 5% for several years, but even such a small percentage represents further audience erosion at a time of declining earnings for private television broadcasters.

Of critical importance to the economics of private television in English Canada is the DBS viewer's escape from simultaneous substitution. At a time when more attention is paid to the protection of programming rights, DBS will be a step backwards. U.S. programmers could acquire North American DBS rights, diluting the value of the U.S. programs Canadian broadcasters acquire. The latter's exclusive program rights cannot easily be enforced in a DBS environment.

Another consequence will be the cable operator's call for service and packaging flexibility to remain competitive. It will pave the way to more U.S. services on cable, causing far greater audience erosion. The root of the DBS threat lies in video compression. If cable resorts to the same technology, the 100-channel universe will be upon us, fundamentally changing Canadian television broadcasting.

Conventional television may in turn be forced to introduce some of the new technologies at considerable cost. These are investments it is not in a position to incur at present and may not be able to make in the future unless it is aided by government.

RECOMMENDATION

The government should consider a tax-based assistance program, such as an accelerated capital cost allowance, to facilitate the purchase of new equipment by television stations.

Canadian specialty TV services are also at risk. At present, CRTC tiering and linkage rules ensure their viability. If United States DBS cannot be regulated, it will bring in services now absent from the CRTC's authorized list. Cable operators will be under pressure to make such services available to counter the DBS threat. Canadian specialty services then will be under the twin pressure of United States DBS and a cable response to DBS.

As a packager of Canadian and U.S. services, Cancom will also be vulnerable to unregulated DBS services. Underserved communities could bypass Cancom's package and subscribe to DBS services. Cable operators could also seek authority to pick up U.S. services directly from U.S. satellites rather than Cancom.

RECOMMENDATION

Direct broadcast satellite services should develop as a complement to cable television services in Canada, and should be managed through the licensed cable system.

Video compression will have significant implications for Telesat. The broadcasting customer base could shrink its demand for bandwidth. There may not be enough new services to take up the available bandwidth of Canada's satellite carrier. United States DBS may reduce any opportunity for Canadian DTH service packages.

Other developments

Multichannel Multipoint Distribution Service (MMDS) is a system using omnidirectional microwave signals to carry data, text, and other video services to subscribers. It is over-the-air (not cable), line-of-sight broadcasting to a receiving dish. It can offer 31 television channels in the 2,500 to 2,686 mhz band. Thus far, attempts to apply the new technology in New York, Washington and Detroit have proven financially unsuccessful.

Applications to provide the service in Canada were denied last year by the CRTC because they would have competed with cable television services.

RECOMMENDATION

Canada and the United States should agree on sharing multichannel multipoint distribution service (MMDS) frequencies, and restricting ranges of overlap along the border, rather than relying on the first come, first served principle.

Digital audio radio is a development that will provide a superior quality than conventional AM and FM radio. Spectrum space will become available for more radio stations, each taking less bandwidth. Consumer readiness to buy new receivers will pace the timing and determine the impact of this technology.

A CRTC public notice (1987-254) delineates policy for the regulation of multichannel multipoint distribution, direct-to-home satellite transmission and subscription television systems (STV) using low-power transmitters.

These technologies may be licensed for underserved areas with two or less television services over the air. A broadcasting distribution undertaking (BDU) license will be issued for retransmission of existing signals. A broadcasting transmission undertaking license (BTU) will be issued where the service provider assembles or originates some of the programming.

The CRTC places these new technologies in perspective in the following statement:

> *The Commission remains convinced that cable television technology represents the preferred method of extending service, due to its ability to deliver a large number of services and to meet future needs. It recognizes, however, that in certain circumstances, for reasons of limited population size and/or low density, over-the-transmitters represent the only viable means of providing service to the particular area.*

Vertical blanking interval data broadcasting, a potential source of supplementary income for television broadcasters, is virtually untapped in Canada. Popularly known as teletext, it is a one-way, point-to-multipoint data transmission medium. The data is transmitted on the *vertical blanking interval*, which is sometimes seen as a black bar on the TV screen when the picture rolls. Because the Canadian Broadcasting Corporation signal alone extends to over 99% of Canada's population, data broadcasting is capable of reaching almost every business and household in the country. However, this capability is related to the issue of convergence, still to be thoroughly debated in Canadian telecommunications. The Task Force only hopes that the interest of television broadcasters will be taken into account when the issue is debated and resolved.

RECOMMENDATION

When policy is developed on the convergence of Canadian telecommunications, the interest of television broadcasters should be considered regarding the use of the vertical blanking interval for data transmission.

There is a need to explore new dimensions of cooperation between all elements of the broadcasting industry to hold viewers on the Canadian broadcasting system. The key is Canadian programming. Canadian news and sports events hold Canadian television audiences in the electronic media as they do in the print media. This may become an increasingly important issue in the competition against United States DBS services.

RECOMMENDATION

Considering that Canadian programming is the key to maintaining Canadian loyalty to the Canadian broadcasting system, all components of the electronic transport system should share in strengthening Canadian program production and acquisition.

CHAPTER VIII
AN INDUSTRIAL STRATEGY

The need for an industrial strategy to strengthen the communications sector of our economy and enhance Canada's competitive ability in the world market was stressed by many of the groups the Task Force met during its consultations.

The most succinct and concrete definition of an industrial strategy was provided by the Canadian Association of Broadcasters (CAB). In its submission, it said:

> *... an industrial strategy for television programming... would entail a recognition of the need for long-term planning and investment in television projects that broadcasters need to build sensible program schedules. It would mean a focus, not just on specifically cultural products, but instead on programming that employed Canadian resources and was economically viable nationally and internationally. It would mean a focus not on individual productions, but instead on the long-term development of an industry, both independent and in-house, that could regularly and reliably produce the Canadian product Canadian broadcasters need to succeed. Broadcasters understand that our future audiences and revenue growth will come from our Canadian programming. Because it is our future, we are committed to it. But we must, as a country, go about it rationally, taking into account the economic realities and recognizing that we operate in a global marketplace.*

The Television Bureau of Canada (TVB), Western International Communications (WIC), CanWest Global Communications Inc., Allarcom, and the Canadian Film and Television Production Association (CFTPA) all echoed this view. The TVB stated:

> *It is important to pursue appropriate industrial strategies that provide structural stability and supportive policies and programs to maximize the revenue potential of the industry. It is only through a healthy industry that the*

> *cultural objectives can be achieved. Therefore, we would like to see a greater balance between both the government's and the regulator's emphasis on cultural policy issues and industrial policy issues.*

WIC deplored the current lack of coordinated policies:

> *The disappointing fact is that Canada does not have an integrated industrial strategy to encourage film and television production. Different arms of government each have their own policies which seem completely unrelated to one another. Likewise, broadcasters often stick to themselves or to their own networks, instead of working together to encourage more production and more activity. What we need is a way of cross-pollinating ideas - a way of coming together to create more activity. In short, Canadian producers need to be able to put productions together across traditional broadcasting boundaries. We need a system that encourages cooperation among the various broadcast groups.*

CanWest said:

> *All levels of the government dealing with television broadcasting in Canada, along with appropriate regulatory agencies, should recognize the need to establish in Canada an industrial policy as well as a cultural policy for the production of quality, high-cost Canadian programs. We are living in a world where coproductions and co-ventures are essential to pull together the dollars needed to fund the totality of programming that needs to be produced. Being tied to only a cultural policy makes funding partners increasingly hard to find. Without these partners, the programs can't be produced.*

Allarcom:

> *We also support WIC's call for an all-industry summit to consider a top-down industrial strategy for Canadian programming and production. Canada's lack of an integrated strategy, where Telefilm, the CRTC, DOC, private broadcasters, the CBC and the Department of Finance all pursue their varying objectives, sometimes with conflicting results, does not bode well as we move into the 1990's.*

The CFTPA:

> *To achieve a seemingly logical position requires that the minister of Communications demand that his department cease to develop policies on a sector-by-sector basis, develop an integrated national industrial strategy which addresses an economic continuance from telecommunications through to corporate video as one whole. Only then can we conceive of Canada enjoying a level and choice of Canadian programming which provides adequately for cultural expression through quality entertainment programs and which sustains and builds on national identity.*

And further:

> *Canada requires a strong industrial strategy which integrates the elements and policies of our communications economy.*

[...]

> *Our new strategy would espouse a more cooperative approach between Canadian systems and it would promote increased levels of Canadian content. Cana-*

> *dian programs of quality, widely available, are Canada's best magnet for audiences and thus our best shield against incursive programming.*

The National Association of Broadcast Employees and Technicians (NABET) believed such a policy should be far ranging and encompass every segment of the communications industry taken in its widest sense. In its brief, it stated:

> [...] *the national government and its agencies, including the Department of Communications, [should] adopt an industrial strategy as a guideline for the implementation of its present and future policies on technological change, status of the artist, labour management relations, and international coproduction and co-venture treaties, as well as any of their own internal monetary policies that would affect these areas of concern in the information and entertainment industries.*

An industry summit

The Task Force was impressed by these suggestions, and especially by the unity of purpose of the various segments of the Canadian television industry.

The idea of an industrial strategy has been in the air for a long time. It even prefaced the terms of reference of the 1985 Task Force on Broadcasting Policy as follows: "*The Task Force shall make recommendations to the Minister of Communications on an industrial and cultural strategy to govern the future evolution of the Canadian broadcasting system through the remainder of the century*". But never, it seems to us, was it expressed by television broadcasters and trade unions alike with such clarity, insistence, and urgency as in the course of our consultations.

As a first step toward formulating an industrial strategy, the Task Force believes that an all-industry summit should be convened - where rules, regulations and policies on production and programming could be reviewed and changed.

Throughout this report, we have stressed that the key to the future of the Canadian broadcasting system and its ability to resist external threats lies in the excellence of its indigenous programming. In the next decades, all the efforts of government, television broadcasters, cultural institutions and production organizations should be channeled in this direction. Perhaps it would be useful to have a Task Force survey the industry to formulate a strategy prior to a summit meeting. If the Minister deems it appropriate, such Task Force should concentrate on devising a strategy that will enable the industry to produce and internationally market outstanding Canadian programs.

RECOMMENDATION

The Minister of Communications should convene a summit meeting of every constituent of the broadcasting industry to decide on a strategy aimed at strengthening the industry's economic base and its ability to compete in world markets.

The deeper we go into the world of communications in Canada, the more we are struck by the cultural, economic and structural differences between the French and English sectors. We are not the first ones to make this observation. The federal-provincial report of May 1985 on *The Future of French-Language Television* recommended «that the special nature of the French-language television system be recognized within the Canadian broadcasting system, and that government policies and regulations be adapted accordingly». The Caplan-sauvageau Task Force on Broadcasting Policy proposed distinct policies for French and English broadcasting and the principle was set in the new Broadcasting Act. It seems only logical, therefore, to propose a distinct industrial strategy for the French-language broadcasting industry.

RECOMMENDATION

A summit meeting should also be called to formulate an industrial strategy aimed at strengthening the economic base of the French-language broadcasting industry and its ability to compete in world markets.

It goes without saying that technological changes in the communications industry are a major factor in any industrial strategy. A committee composed of representatives from the industry and the government at a decision-making level should therefore be formed without delay to monitor the evolution of new technologies and plan their introduction in Canadian radio and television.

RECOMMENDATION

A committee composed of representatives from the industry and the government at the decision-making level should be created to monitor the evolution of communication technologies and coordinate their introduction in Canada.

CHAPTER IX
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

CHAPTER II

THE ECONOMICS OF CANADIAN TELEVISION

1. The CRTC should review the criteria used to evaluate the revenues and expenses of submissions for mergers, acquisitions and expansion within the television industry. The percentage of revenue required to service debt charges should be more strictly evaluated to ensure that sufficient commercial revenue is available in the marketplace and that debt charges not detract from programming requirements.

2. In the best interest of the Canadian public and the Canadian broadcasting system, this Task Force believes the CBC should receive adequate, ongoing, and stable public funding to enable it to fulfil its mandate. Multi-year funding is essential to enable the CBC, the CRTC, and the rest of the industry, including private broadcasters, to plan and manage their operations better. The Task Force believes that a revolving three-year funding plan would be reasonable.

3. The CBC should invite bids from the private sector to take over the regional and local stations where production has been closed and be prepared to surrender the license when there is an interested buyer.

4. The English and French, public and private broadcasters should develop arrangements consistent with Canadian and U.S. competition laws for the cooperative purchase of U.S. programs. Similarly, they should examine the possibility of cooperative bidding for major sports events such as NHL hockey, CFL football, the Olympics, and other world sports events.

5. The CRTC should amend the definition of "advertising material" in the Television Broadcasting Regulations, 1987 to exclude material which promotes Canadian programs.

6. The CRTC should formally review the impact of its regulations, expectations and conditions of license on all television broadcasters to ensure their affordability by the industry in today's competitive environment. Television licensees burdened with conditions of license not realistically achievable in today's economy should apply to the CRTC for temporary relief.

7. Seed money invested by television broadcasters in the development of Canadian programs should be given special recognition by the CRTC in its regulatory requirements in order to stimulate more developmental production activity.

8. It is recommended that the government amend the Copyright Act at an early date to provide for an ephemeral recording exemption.

CHAPTER III

THE IMPACT OF NEW SERVICES

1. A moratorium should be imposed on the licensing of new television services, conventional or other, for a period of three years.

2. The French-language all-news service should also be subject to the three-year moratorium on all new services.

3. The CRTC policy of restricting specialty television services to national advertising should be maintained.

4. ■ Specialty services should continue to benefit from two streams of income - cable subscriber fees and advertising.

■ Subscriber fees should be reallocated in relation to the cost and market value of each service.

■ The CRTC should review the situation of specialty services and in the light of their financial statements, reduce their advertising availabilities.

CHAPTER IV

ADVERTISING

1. The television industry should encourage the Bureau of Broadcast Measurement and A.C. Nielsen to cooperate in measuring television ratings in Canada. Networks and major markets' audiences should be metered.

2. The provisions of Bill C-58 or Section 19 of the Income Tax Act, which disallow the deduction of advertising expenditures directed at Canadians in foreign periodicals and broadcasting stations, should be maintained and strengthened. Government and industry should ensure that they are strictly and effectively enforced.

3. ■ The government and the CRTC should pursue every avenue to help recapture portions of the advertising inventory associated with Canadian tuning to U.S. stations.

- Simultaneous substitution, which currently contributes $100 million of advertising revenue to the Canadian television industry, should be used to its full potential.

- The CRTC should now move on to the next logical step and provide for non-simultaneous program substitution on cable. The CAB should initiate a common proposal with the CCTA for an amendment of CRTC regulations authorizing non-simultaneous substitution.

4. Television broadcasters must exercise extreme caution in negotiating conjunction deals to ensure that the Australian experience will not be repeated in Canada.

   - Television stations should not give up the control of their inventory to a third party.

   - Broadcasters, including the Canadian Broadcasting Corporation, should abstain from conjunction deals.

   - To reverse the trend to a commodity market, television stations must strive to understand their clients' different characteristics and design products that uniquely meet their needs. Once the clients' needs are understood, stations can develop packages that offer real extra value to their customers.

   - Television broadcasters must develop a system of data collection and yield management to improve return on inventory and counter pressure for low prices.

5. In markets where rate cards have been disregarded for the sake of selling off an inventory or taking advertising away from a competitor, television broadcasters should take steps to remedy the situation and restore discipline to the market.

6. The Canadian Broadcasting Corporation should be required to reduce its commercial content from twelve to eight minutes per hour, without altering its current advertising restrictions such as in classical dramatic presentations and some information programs.

   Programs should continue to be structured to permit twelve minutes of commercial breaks per hour so that the Corporation's privately-owned affiliates can use these availabilities for advertising.

   In line with its mandate as a national broadcaster, the CBC should also refrain from soliciting local advertising except in markets where it is the sole local television broadcaster. The CRTC should look at the impact of recently introduced regional advertising on the CBC's network programming. If this practice were found to have a negative effect on privately-owned affiliates of the Corporation, the CBC should be instructed to refrain from soliciting such advertising.

   In return, government should guarantee that the CBC's public funding will at least remain constant and appropriate the funds by statutory provision for revolving three-year periods, as recommended in Chapter II.

7. The Canadian television industry - public and private broadcasters, and advertisers - should act cooperatively to restore television as the prime advertising media.

8. Television, both public and private, should develop a joint marketing organization to fashion a national television marketing strategy, promote the media to advertisers and seek to increase television's share of media advertising. The Television Bureau of Canada, which already exists, could be given adequate financial support to perform this function. The same kind of organization should be set up to look after the interests of the French-language market.

This national television marketing strategy should provide for:

- The development of a psychographic data base, including data such as consumer buying habits, preferences, perceptions, and lifestyles, to provide a closer match between viewers who are prospective clients and specific advertisements;

- The development of a computer-based inventory management system, similar in concept to the airlines' seat management system, to be made available for the use of all broadcasters;

- The development of a forecasting model of the television industry incorporating factors such as revenues, expenses, audience data, economic indicators, consumer behaviour data; and

- The development of a media buyers' orientation program to ensure that media buyers become thoroughly familiar with regional markets and programming across Canada.

CHAPTER V

THE CANADIAN BROADCAST DEVELOPMENT FUND

1. With its additional annual endowment of $16 million to be shared equally between English and French television, Telefilm should guarantee a 60%-40% split of its overall Broadcast Program Development Fund between the two linguistic sectors.

2. The government should consider tax incentives in the form of a tax credit to stimulate private investment, including investment by private broadcasters, in the production of Canadian programming.

3. Any tax credit program considered by the federal government to stimulate the independent production of television programs should be complementary to existing tax credit programs in Quebec.

4. Considering the Broadcast Fund has been successful in achieving its original purpose and increasing the audience for Canadian programs, the government should consider enriching the Fund over the years. Any reduction of budget or fundamental change in the Broadcast Fund program would jeopardize federal government's policies on Canadian television.

5. Telefilm should formulate different objectives and policies for French and English television broadcasters, taking into account their distinctive environment, deve-

lopment potential, and structural strengths and weaknesses.

6. Telefilm should show some flexibility in its license fee requirement of 30% and modulate it according to the program category and the television broadcaster's ability to pay.

7. Private broadcasters should be able to negotiate an equity share in the program as part of their license fee.

8. Lower license fee thresholds should be considered for projects that do not have presale commitments for all regions of Canada.

9. Telefilm should strive for maximum clarity in its project evaluations. At the same time, the television industry should recognize and accept that Telefilm has to make decisions involving judgment calls and a measure of subjectivity.

10. Telefilm should review its body of rules and standards to ensure that it does not infringe on broadcasters' prerogatives and commercial practices, and encourage greater consultation between all partners of the television broadcasting and production industry.

11. Telefilm should continually explore ways to tap into the industry's programming demands to meet target and quality program objectives. One way would be to enable pay television to access the Feature Film Fund.

12. While encouraging broadcaster equity investment in programs, Telefilm should ensure independent producers retain rights for their long-term value.

13. The Memorandum of Understanding has been a useful and appropriate instrument for governing the Broadcast Program Development Fund. It should be maintained as it provides for flexibility without the need to resort to legislative changes.

CHAPTER VI

ALTERNATIVE PROGRAMMING SERVICES

1. Alternative programming services should be subject to the three-year moratorium on all new television services. Subsequently, the government should follow the procedure outlined in its 1988 policy paper Canadian Voices, Canadian Choices, and first call on the CRTC to hold public hearings to hear the views of all interested parties on the subject.

CHAPTER VII

NEW TECHNOLOGIES

1. The federal government should proclaim as soon as possible the provisions in Bill C-40 that are relevant to the control of the unauthorized reception and distribution of subscription programming services.

2. Federal authorities should work closely with signal suppliers and equipment manufacturers to develop better control procedures for preventing the spread of unauthorized decoders in Canada.

3. The government should consider a tax-based assistance program, such as an accelerated capital cost

allowance, to facilitate the purchase of new equipment by television stations.

4. Direct broadcast satellite services should develop as a complement to cable television services in Canada, and should be managed through the licensed cable system.

5. Canada and the United States should agree on sharing multichannel multipoint distribution service (MMDS) frequencies, and restricting ranges of overlap along the border, rather than relying on the first come, first served principle.

6. When policy is developed on the convergence of Canadian telecommunications, the interest of television broadcasters should be considered regarding the use of the vertical blanking interval for data transmission.

7. Considering that Canadian programming is the key to maintaining Canadian loyalty to the Canadian broadcasting system, all components of the electronic transport system should share in strengthening Canadian program production and acquisition.

CHAPTER VIII

INDUSTRIAL STRATEGY

1. The Minister of Communications should convene a summit meeting of every constituent of the broadcasting industry to decide on a strategy aimed at strengthening the industry's economic base and its ability to compete in world markets.

2. A summit meeting should also be called to formulate an industrial strategy aimed at strengthening the economic base of the French-language broadcasting industry and its ability to compete in world markets.

3. A committee composed of representatives from the industry and the government at the decision-making level should be created to monitor the evolution of communication technologies and coordinate their introduction in Canada.

Appendix A
LIST OF ORGANIZATIONS THAT SUBMITTED BRIEFS TO THE TASK FORCE

1.	The Artist Channel	– Montreal, Quebec
2.	The Association of Canadian Advertisers Inc.	– Toronto, Ontario
3.	Institute of Canadian Advertising	– Toronto, Ontario
4.	The Association of Television Producers and Directors	– Toronto, Ontario
5.	YTV Canada, Inc.	– Toronto, Ontario
6.	La Fédération des Francophones Hors Québec Inc.	– Ottawa, Ontario
7.	The National Association of Broadcast Employees and Technicians	– Toronto, Ontario
8.	The Canadian Association of Broadcasters	– Ottawa, Ontario
9.	NTV Newfoundland Television	– St. John's, Nfld.
10.	Association Canadienne de la Radio et de la Télévision de langue Française Inc.	– Montreal, Quebec
11.	Radio Saguenay ltée, Télévision St-François inc. Télévision Saint-Maurice inc. by: Cogéco inc.	– Montreal, Quebec
12.	CanWest Global Communications Corp.	– Vancouver, B.C.
13.	Specialty Program Source	– Kitchener, Ontario

14. Friends of Canadian Broadcasting – Toronto, Ontario

15. Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA) – Toronto, Ontario

16. British Columbia Association of Broadcasters – Vancouver, B.C.

17. Okanagan Valley Television – Kelowna, B.C.

18. Television Bureau of Canada – Toronto, Ontario

19. CFCF Inc. – Montreal, Quebec

20. WIC Western International Communications Ltd. – Vancouver, B.C.

21. The Sports Network – Toronto, Ontario

22. Le Réseau des sports – Montreal, Quebec

23. Rodgers Cable T.V. Limited – Don Mills, Ontario

24. CUC Broadcasting Limited – Scarborough, Ontario

25. The Children Broadcast Institute – Toronto, Ontario

26. Canadian Cable Television Association – Ottawa, Ontario

27. Monarch Broadcasting Ltd. – Medicine Hat, Alberta

28. Canadian Satellite Communications Inc. (CANCOM) – Mississauga, Ontario

29. Radio Nord Inc. – Hull, Quebec

30. CHUM Limited – Toronto, Ontario

31. Canadian Film and Television Production Association – Toronto, Ontario

32. Télé-Métropole Inc. – Montreal, Quebec

33. CFPL Broadcasting Limited – London, Ontario

34. TVOntario – Toronto, Ontario

35. CTV Television Network Ltd. – Toronto, Ontario

36. Ontario Film & Television Production Industry Council, Inc. – Toronto, Ontario

37. Radiomutuel Inc. – Montreal, Quebec

38. Association des Techniciens de Télé-Métropole – Montreal, Quebec

39. Ontario Film Development Corporation – Toronto, Ontario

40. Allarcom Limited – Edmonton, Alberta

41. Union des Artistes – Montreal, Quebec

42. Association des Producteurs de Films et de Télévision du Québec – Montreal, Quebec

43. Le conseil des directeurs médias du Québec Inc. – Montreal, Quebec

44. Association des Agences de Publicité du Québec – Montreal, Quebec

45. CCOT Inc. – Toronto, Ontario

46. Canadian Broadcasting Corporation – Ottawa, Ontario

47. Radio-Québec – Montreal, Quebec

48. Ministry of Culture and Communications – Toronto, Ontario

49. Canadian Advertising Foundation – Toronto, Ontario

50. Les Communications Astral Bellevue inc. – Montreal, Quebec

51. Advances Broadcasting Systems of Canada Inc. (ABSOC) – Ottawa, Ontario

Appendix B

LIST OF PERSONS CONSULTED BY THE TASK FORCE

1. Canadian Association of Broadcasters

   Michael McCabe, Michel Tremblay, Tony Scapillati, Elizabeth MacDonald, David Mintz, Robert Scarth, Bruce Cowie, Grace Shafran

2. Newfoundland Television

   Scott Sterling, Ted Gardner

3. CANCOM

   Rolf Hougen, Sheila Whitaker, Susan Cornell

4. Association of Canadian Advertisers Inc.

   John Foss, Barry de Waan

5. Canadian Film and Television Production Association

   Dan Johnson

6. Institute of Canadian Advertising

   Keith McKerracher, Ann Boden, David Harrison, Sunni Boot, Hugh Dow

7. Satellite Communications Association of Canada

   Brian Dinsdale

8. YTV

   Kevin Shea, Suzan Grimmer

9. Television Bureau of Canada

   Cameron Fellman, Richard Genin, Robert Dilworth

10. CFPL Broadcasting Limited

    Robert V. Elsden, Colleen Jones, Ted Eadinger

11. NABET

    Cory Siddall, Wenda Gardone

12. CHUM Limited

    Fred Sherratt, Mark Rubinstein, Ron Waters, Greg Mudry, Robert Alexander

13. Ontario Film & Television Production Industry Council, Inc.

    Robert Burton

14. CTV Television Network Ltd.

    John Cassaday, Tom Peddie, Gary Maavara

15. Monarch Broadcasting Ltd.

    W.H. Yuill, Dwaine Dietrich

16. British Columbia Association of Broadcasters

    Thomas Peacock, Christopher Weaver, Donald Smith

17. Allarcom Limited

    Harold Roozen, Grant Buchanan

18. WIC Western International Communications Ltd.

    Douglas Holtby, Donald Smith, Jon Festinger

19. CanWest Global Communications Corp.

    Glen O'Farrell, Ken Goldstein, Peter Liba, Peter Viner, David Mintz

20. CFCF Inc.

    Jean Pouliot, Adrien Pouliot, Charles Bélanger, Robert Alexander

21. Cogéco Inc.

    Henri Audet, Louis Audet

22. Radio Saguenay ltée, Télévision St-François inc. et Télévision Saint-Mairice inc.

    Jean Fortier, Denis Langlois, Yves Mayrand

23. Association Canadienne de la Radio et de la Télévision de langue Française Inc.

    Bernard Montigny, Michel Arpin, Jean Fortier, Charles Bélanger

24. Association des Producteurs de Film et de Télévision du Québec

    Louise Baillargeon, Jean-Claude Tremblay, Claude Godbout, Jacques Dick, Jacques Blain

25. TVOntario

    Ross Mayot, Donald Duprey, Jacques Bensimon

26. SARDEC

    Yves Légaré

27. Radio-Québec

    Françoise Bertrand, Roxanne Duhamel-Martin, Caroline St-Jacques, Pierre Roy

28. Union des Artistes

    Serge Demers, Richard Paradis

29. Radio Nord Inc.

    Gilles Poulin, Gaston Lavoie

30. The Sports Network - Le Réseau des sports

    Gordon Craig, Paul Brown, Jim Thompson, Gérald Janneteau Jake Scudamore, Claude Laberge

31. Canadian Cable Television Association

    Guy Beauchamp, Roger Poirier, Gérald Lavallée, J. Thompson

32. Radiomutuel Inc.

    Normand Beauchamp, Michel Arpin, Pierre Marchand

33. Télémédia

    Philippe de Gaspé Beaubien, R. James McCoubrey

34. Télé-Métropole Inc.

    André Chagnon, Serge Gouin, Denis Lacroix, Guy Crevier

35. Association des Techniciens de Télé-Métropole

    Serge Bouchard

36. Rogers Communications

    Ted Rogers, Phil Lynd

37. Canadian Advertising Foundation

    John T. Coleman

38. Stratégem Inc.

    Jacques Dorion

39. Le conseil des directeurs médias du Québec Inc.

    François Vary, Robert Lord, Charles Choquette

40. Association des Agences de Publicité du Québec

    Jacques Lefebvre, Joseph Mullie, Jacques Duval

41. Canadian Broadcasting Corporation

    Gérard Veilleux, Michael McEwen, John Shewbridge, Guy Gougeon, Alain Pineau

42. Téléfilm Canada

    Pierre Desroches, Robert Armstrong, Michèle Fortin

43. CRTC

    David Colville, Sandra MacDonald, Janet Yale

44. André Bureau

45. Pierre Juneau

SITUATION ÉCONOMIQUE
de la
TÉLÉVISION CANADIENNE

Rapport du groupe de travail

Canada

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. Co 22-107/1991
ISBN 0-662-58359-0

Cette publication est imprimée sur du papier recyclé

Government of Canada
Department of Communications

Task Force on the economic
status of Canadian television

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Groupe de travail sur la situation économique
de la télévision canadienne

Your file Votre référence

Our file Notre référence

Mai 1991

Monsieur Perrin Beatty
Ministre des Communications
300, rue Slater
Ottawa, Ontario
K1A 0C8

Monsieur le ministre,

Nous, soussignés, membres du Groupe de travail sur la situation économique de la télévision canadienne nommés à l'été 90, avons l'honneur de vous soumettre ce rapport.

Nous sommes d'avis qu'il n'existe pas de recette miracle ni de recette unique de nature à garantir la prospérité de l'industrie de la télévision au Canada. Nous sommes cependant convaincus de l'utilité de mesures de redressement pour renforcer la télévision. Nous avons défini dans nos recommandations celles qui nous paraissaient les plus pertinentes et les plus utiles, sans ignorer que plusieurs d'entre elles dépendent de la volonté commune des parties intéressées, y compris les télédiffuseurs eux-mêmes, les organismes de soutien et de réglementation et le gouvernement.

Vous n'êtes pas sans savoir qu'au cours de nos travaux, les symptômes du stress économique de l'industrie se sont manifestés de plus en plus clairement. Les mesures radicales prises par les télévisions publique et privée pour contenir leurs coûts n'ont pas échappé à l'attention du Groupe de travail et ont ajouté une nouvelle dimension à nos délibérations. La situation s'est exprimée avec encore plus d'éclat dans le marché de la télévision de langue française où une chaîne envisage une transaction majeure pour se tirer de l'impasse.

Le délai et le budget impartis au Groupe de travail n'autorisaient que de modestes recherches. Nous avons commandé des recherches lorsqu'elles s'imposaient, mais pour l'essentiel nous nous sommes

reposés sur l'information déjà disponible et sur les renseignements que nous ont fournis les groupes intéressés dans leurs présentations écrites et orales. Par votre entremise, le Groupe de travail veut exprimer sa gratitude envers les personnes et les organisations qui nous ont présenté des mémoires (dont la liste apparaît dans l'annexe A du rapport) ou ont consenti à nous rencontrer (la liste des personnes que nous avons consultées apparaît dans l'annexe B).

Nous croyons devoir souligner que toutes les parties intéressées ont pris nos travaux très au sérieux et nous ont présenté des mémoires solidement documentés. Outre les chaînes de télévision, nous avons reçu des présentations des producteurs, des syndicats d'artisans, des associations professionnelles de l'industrie et du milieu de la publicité. Il convient aussi de noter la collaboration que nous ont généreusement offerte le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Téléfilm Canada et le personnel de votre ministère. Nous espérons que notre rapport reflète la qualité des mémoires qu'on nous a présentés.

En terminant, nous espérons que notre rapport et nos recommandations contribueront à rétablir la santé économique de la télévision canadienne.

Veuillez agréer l'expression de nos sentiments respectueux.

Jacques Girard
Coprésident

J.R. (Ray) Peters M.C.
Coprésident

Michèle Bazin
Membre

Michel Pauzé
Membre

Robert C. Short
Membre

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 9

CHAPITRE I 13

PRINCIPES ET ÉVOLUTION DU SYSTÈME CANADIEN DE RADIODIFFUSION **13**
Principes 13
Évolution. 18

CHAPITRE II 23

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA TÉLÉVISION CANADIENNE 23
La Société Radio-Canada 29
Les particularités de l'industrie 32
Les charges d'exploitation 38
Les dépenses de programmation 39
Les frais élevés des émissions canadiennes 41
L'exemption des enregistrements éphémères 49
Services spécialisés 50
La télévision par câble 52

CHAPITRE III 55

L'IMPACT DES NOUVEAUX SERVICES 55
L'audience des émissions canadiennes 57
La fragmentation 59
L'impact sur les marchés individuels 61
L'impact financier 64
Un moratoire 67
L'étagement et l'assemblage des services au câble 68
L'impact des services spécialisés 69

CHAPITRE IV 73

LA PUBLICITÉ 73
Forte croissance 75
La télévision privée 78
Un marché sous-développé 81
Facteurs de sous-développement 85
Les centrales d'achat d'espaces 95
Les ententes-cadres 96
La leçon de l'Australie 98
La télévision canadienne, matière première 100
L'exemple des compagnies aériennes 101
L'exemple des stations américaines 103
La télévision française 104
La centralisation du marché àToronto 105
Un exemple d'auto-assistance 106
Un état d'appréhension 107
Contre-mesures 109
La publicité destinée aux enfants 109
La publicité à Radio-Canada 110
La télévision peut augmenter sa part de la publicité 113
Un bureau de marketing 113

CHAPITRE V 117

LE FONDS DE TÉLÉVISION DE TÉLÉFILM 117
Investissements dans les émissions canadiennes 118
Coût horaire 123
Rendement des investissements 125
L'audience des émissions canadiennes 127
Le Fonds et Radio-Canada 129
Le Fonds et la télévision privée 130
Une politique distincte 132
Les critiques des télédiffuseurs 135
Les critères de sélection 135

La licence 137
Programmateur ou banquier 138
La réponse de Téléfilm 141
Une perspective à long terme 145
Protocole d'entente 146

CHAPITRE VI 149

LES SERVICES DE TÉLÉVISION COMPLÉMENTAIRES 149

CHAPITRE VII 155

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES 155
La clé : la programmation 159
Le danger des retombées 160
Les perspectives de la TDS au Canada 163
La TDS au Canada 164
Le projet de loi C-40 offre une sauvegarde 167
Le risque de désabonnement du câble 169
L'introduction de la compression vidéo 170
L'impact sur la télévision hertzienne 170
Techniques concurrentes 172

CHAPITRE VIII 177

UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE 177
Un sommet industriel 180

CHAPITRE IX 183

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 183

PRÉFACE

Le Canada peut se glorifier à juste titre d'avoir édifié l'un des systèmes de télévision les plus étendus, les plus avancés et les plus variés au monde, composé d'éléments publics et privés.

Mais le système dépasse peut-être un peu nos moyens et il est aujourd'hui menacé de l'intérieur et de l'extérieur. Sa meilleure chance de survie, c'est de produire des émissions canadiennes d'une qualité défiant toute concurrence - ou, pour emprunter un slogan de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, « des émissions que les Canadiens voudront voir ».

C'est un objectif ambitieux qu'on ne pourra réaliser qu'en mobilisant toutes les ressources du système et en formulant une stratégie industrielle dynamique et cohérente pour donner corps à la politique culturelle définie dans la nouvelle Loi sur la radiodiffusion (Projet de loi C-40). Il faut vite passer à l'action, ensemble et avec détermination. Le gouvernement et l'industrie doivent collaborer, se fixer des objectifs précis et prendre les moyens qu'il faut pour y arriver.

En premier lieu, il faut donner à la Société Radio-Canada les moyens de remplir les fonctions qui lui sont prescrites par la loi. En tant que service public national, la Société Radio-Canada est la première composante de notre système de radiodiffusion. Depuis 1984, elle est forcée de s'adapter au rationnement de ses crédits parlementaires dans le cadre de la politique de compressions budgétaires du gouvernement du Canada.

La situation pousse Radio-Canada à tabler de plus en plus sur la publicité, l'unique source de revenu de la télévision privée. Elle conduit aussi Radio-Canada à s'écarter, par souci commercial, des émissions culturelles de haute tenue que les Canadiens sont en droit d'attendre de la télévision publique.

Dans l'intérêt du public canadien et de la télévision canadienne, le Groupe de travail croit que Radio-Canada doit rétablir son ascendant culturel et social, raviver son intérêt pour les arts de la scène qu'elle a pratiquement abandonnés depuis une vingtaine d'années, stimuler le débat public sur les questions brûlantes d'une société en mutation et redevenir le phare qu'elle était pour l'enrichissement culturel des Canadiens.

La télévision privée est aussi un pilier de notre système de radiodiffusion. Source précieuse d'information et de divertissement, elle offre un service d'intérêt général qui est indispensable au tissu social et culturel du Canada.

La télévision privée a besoin d'un environnement économique stable pour jouer son rôle dans le système. Il lui faut sans cesse enrichir la qualité des émissions qu'elle offre au public et aux annonceurs et étendre l'envergure de ses opérations. Pour y arriver, l'industrie doit pouvoir s'autofinancer et persuader le milieu financier qu'elle continuera de se développer. À moins de solides assises financières, la télévision privée sera incapable de remplir sa mission.

Notre télévision, tant publique que privée, fait face à de graves difficultés financières. Il est de première importance qu'elle soit en santé pour continuer de produire et de diffuser des émissions canadiennes qui répondent aux besoins du public et enrichissent notre culture et la vie de notre société.

Il faut améliorer la rentabilité de la télévision de langue anglaise de manière qu'elle puisse produire davantage d'émissions canadiennes. La télévision de langue française a toujours offert une quantité prodigieuse d'émissions de son cru qui lui ont gagné de fidèles audiences, mais sa base financière est aujourd'hui compromise et doit être renforcée.

Enfin, les télévisions publique et privée doivent être en mesure de soutenir l'industrie de la production indépendante, qui peut être la clé de l'énorme défi que pose aujourd'hui la programmation de la télévision.

C'est pour débrouiller ces questions compliquées que le ministre des Communications, l'honorable Marcel Masse, a nommé ce Groupe de travail au cours de l'été 1990. Le ministre nous a donné instruction :

- premièrement, *d'examiner les assises financières du système canadien de télédiffusion et [de faire] ensuite des recommandations destinées à maintenir la vigueur et le dynamisme des télédiffuseurs privés et publics du Canada. Ces recommandations doivent tenir compte de la concurrence à laquelle ce milieu fait face, notamment*

sur le marché francophone restreint, et des effets probables des innovations technologiques comme le développement des satellites de radiodiffusion directe ; et

- deuxièmement, *d'examiner et de faire des recommandations au ministre sur :*

    a) le rôle de la publicité dans le système canadien de la télédiffusion, ce qui comprend sans toutefois s'y limiter, les évaluations des tendances qui se dessinent dans le domaine des recettes publicitaires et de la taille des marchés ainsi que des facteurs linguistiques qui ont une incidence sur la rentabilité des télédiffuseurs ;

    b) les répercussions sur les recettes des télédiffuseurs que pourrait occasionner l'arrivée de nouveaux télédiffuseurs et la capacité du système de télédiffusion d'intégrer de nouveaux services ;

    c) le bien-fondé des buts, objectifs, critères et procédures opérationnels du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision, ce qui comprend sans toutefois s'y limiter, l'évaluation des conditions d'accès à ce fonds, la disponibilité et la réussite des productions financées par ce fonds ainsi que l'incidence de ce programme d'aide sur les objectifs de la radiodiffusion ;

    d) l'impact économique et les options de financement des services de programmation télévisée complémentaires.

Au cours de notre travail, nous avons constaté qu'il n'existe pas de solutions miracles à la situation difficile de la télévision canadienne, mais il est possible d'apporter des correctifs qui lui permettront de rétablir sa position économique. Nous croyons fermement qu'une bonne partie des solutions sont entre ses propres mains. Elle ne peut à elle seule conjurer le marasme de l'économie canadienne, mais elle peut mettre un peu plus de chances de son côté.

Le Groupe de travail, par sa seule présence, en a déjà fait la preuve. Beaucoup de radiodiffuseurs nous ont dit qu'ils ont été forcés de se pencher davantage sur leurs problèmes financiers pour répondre à nos questions. Ils ont d'abord pris conscience de la gravité de la menace qui pèse sur le système tout entier, public et privé. Puis la lumière a commencé à se faire sur des problèmes qui semblaient jusque-là insolubles. N'aurions-nous fait rien de plus, nous aurions le sentiment d'avoir joué un rôle utile.

CHAPITRE I

PRINCIPES ET ÉVOLUTION DU SYSTÈME CANADIEN DE RADIODIFFUSION

Principes

Le système canadien de la radiodiffusion repose sur quelques grands principes généraux :

- les ondes sont propriété publique et l'usage d'une fréquence est un privilège qu'on ne peut exercer que dans l'intérêt public ;
- le système doit appartenir aux Canadiens ;
- tous les Canadiens doivent avoir accès au service ;
- le système doit compter sur un financement de source publique et privée ;
- les émissions doivent être canadiennes et de qualité, mais les Canadiens doivent aussi avoir accès à des émissions étrangères de qualité.

Les gouvernements, comités parlementaires, commissions royales et groupes consultatifs qui ont eu à se prononcer sur la politique de radiodiffusion depuis 60 ans ont tous réaffirmé ces principes, à peu près dans les mêmes termes.

Dès l'origine, on a conçu le système de la radiodiffusion comme une seule entité. L'idée de système unique a été inscrite dans la première loi traitant explicitement de radiodiffusion au Canada : la Loi sur la radiodiffusion de 1932. Celle de 1958 a conféré aux secteurs public et privé un statut équivalent sous un organisme de réglementation indépendant (le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, devenu le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), mais le Parlement a confirmé l'intention de la première loi dans la Loi sur la radiodiffusion de 1968, et de nouveau dans le projet de loi C-40, la nouvelle Loi sur la radiodiffusion (ci-après appelée la Loi) ratifiée par le Parlement le 1er février 1991. L'article 3 (2) précise :

Il est déclaré en outre que le sytème canadien de radiodiffusion constitue un système unique et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome.

La Loi reconnaît donc deux secteurs : le public et le privé. Le secteur public comprend principalement le service national de radiodiffusion de la Société Radio-Canada et les services provinciaux de télévision éducative. Le secteur privé se compose de trois grands éléments : les stations et réseaux de radio et de télévision conventionnelles, les réseaux de satellites et les câblodistributeurs.

Les deux secteurs de la radiodiffusion ont les mêmes objectifs, énumérés à l'article 3 de la nouvelle Loi. Ils visent à :

(i) sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,

(ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point vue canadien,

(iii) par [leur] programmation [...] répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations des hommes, des femmes et des enfants canadiens,

notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones,

(iv) demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques.

À titre de radiodiffuseur public national, la Société Radio-Canada a des obligations plus strictes que les radiodiffuseurs privés. L'article 3 (1)(m) de la Loi stipule que sa programmation doit :

(i) être principalement et typiquement canadienne,

(ii) refléter la globalité canadienne et rendre compte de la diversité régionale du pays, tant au plan national qu'au niveau régional, tout en répondant aux besoins particuliers des régions,

(iii) contribuer activement à l'expression culturelle et à l'échange des diverses formes qu'elle peut prendre,

(iv) être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou l'autre langue,

(v) chercher à être de qualité équivalente en français et en anglais,

(vi) contribuer au partage d'une conscience et d'une identité nationales,

(vii) *être offerte partout au Canada de la manière la plus adéquate et efficace, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens,*

(viii) *refléter le caractère multiculturel et multiracial du Canada.*

Les réseaux et les entreprises de programmation privés sont tenus de *« contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l'évolution de la demande du public, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent »*. (article 3 (1)(s)

Les câblodistributeurs, que la Loi désigne comme des *« entreprises de distribution »*, doivent :

(i) *donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, et ce en particulier par les stations locales canadiennes,*

(ii) *assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficientes, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables,*

(iii) *offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture, la combinaison et la vente des services de programmation qui leur sont fournis, aux termes d'un contrat, par les entreprises de radiodiffusion,*

(iv) *peuvent, si le* [CRTC] *le juge opportun, créer une programmation - locale ou autre - de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, et en particulier à permettre aux minorités linguistiques et culturelles mal desservies d'avoir accès aux services de radiodiffusion.*

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est chargé de réglementer et de surveiller le système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en oeuvre la politique canadienne de radiodiffusion.

Dans la partie II de la Loi, qui définit la « mission et [les] pouvoirs » du Conseil, le Parlement charge l'organisme de réglementation d'exercer ses fonctions avec souplesse et de:

a) *tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise et des conditions différentes d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l'une ou l'autre langue;*

b) *tenir compte des préoccupations et des besoins régionaux;*

c) *pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques;*

d) *favoriser la diffusion à l'intention des Canadiens;*

e) *favoriser la présentation d'émissions canadiennes aux Canadiens;*

f) *permettre la mise au point de techniques d'information et leur application ainsi que la fourniture aux Canadiens des services qui en découlent;*

g) *tenir compte du fardeau administratif qu'elles [la réglementation et la surveillance] sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion.*

Évolution

Il serait superflu de retracer dans le détail l'histoire de la radio et de la télévision au Canada. Le Groupe de travail [Caplan-Sauvageau] sur la politique de la radiodiffusion a déjà largement couvert le sujet. Nous nous contenterons de rappeler les événements plus récents qui sont pertinents au mandat de ce Groupe de travail.

En septembre 1985, le CRTC a autorisé CFCF Inc., propriétaire de la station CFCF, affiliée montréalaise du réseau CTV et d'entreprises de câblodistribution et de production, à exploiter le second réseau privé de télévision de langue française, Télévision Quatre Saisons. Il a aussi émis des permis aux stations CFRE-TV, de Regina, et CFSK-TV, de Saskatoon.

L'année suivante, en mai, le CRTC a autorisé CHMI-TV, de Portage-la-Prairie, au Manitoba, à offrir un quatrième service de télévision dans la région de Winnipeg.

En janvier 1987, un troisième service a été introduit en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick avec l'établissement de CIHF-TV, couvrant Halifax, Saint-Jean, Fredericton et Moncton.

En mars 1987, à la suite d'une longue série d'audiences publiques l'automne précédent, le CRTC a renouvelé les licences des réseaux Radio-Canada et CTV. Notant que le succès de ce réseau privé avait permis à ses affiliés de compter « parmi les stations de télévision les plus grosses et les plus rentables au Canada », le CRTC a exigé qu'il « contribue beaucoup plus au système de radiodiffusion ». CTV s'est engagé à investir 403 millions de dollars sur cinq ans en programmation canadienne, soit 75 % de plus qu'au cours des cinq années précédentes, et le CRTC en a fait une de ses conditions de licence.

Deux ans plus tard, en avril 1989, le CRTC a renouvelé les permis des stations affiliées aux réseaux anglais et français de Radio-Canada et à CTV. À celles de CTV, il a imposé des obligations additionnelles au titre de la programmation canadienne. Il a aussi renouvelé les permis des stations indépendantes de langue anglaise.

En janvier 1987, le CRTC a approuvé le transfert de propriété de la plus importante station privée de langue française au Canada, Télé-Métropole, au Groupe Vidéotron Ltée, le plus gros câblodistributeur du Québec. Le nouveau propriétaire, dès lors la plus grande entreprise de radiodiffusion au Québec, a promis d'investir 55 millions de dollars sur cinq ans en programmation, soit 30 millions de plus que la station s'était engagée à dépenser à l'occasion du renouvellement de son permis un an plus tôt. Télé-Métropole était la station la plus rentable du Canada, et la station-mère et première actionnaire du réseau privé TVA.

En mai 1987, CFPL-TV, de London, en Ontario, a été autorisée à se détacher de Radio-Canada. La station a commencé à exploiter un service indépendant l'année suivante, en septembre 1988. CBLN, station-relais de Radio-Canada autorisée en 1987, a commencé le même mois à exploiter un service de télévision à London.

Le 30 novembre 1987, le CRTC a autorisé un service de télévision à péage et neuf services spécialisés, dont un canal de météo, un canal de nouvelles de langue anglaise et le canal TV5. Celui-ci, placé sous la direction d'un consortium formé de Radio-Canada, Radio-Québec, Télé-Métropole, Cogéco, Quatre Saisons, TV Ontario, l'Office national du film et Film Sat*, offre des programmes des pays de langue française. Le CRTC a en même temps autorisé The Sports Channel et MuchMusic à passer du service optionnel au service de base du câble, leur donnant accès à tous les foyers câblés au Canada.

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, dans son rapport de juin 1986, a proposé de remplacer la notion classique du « système unitaire » par celle d'un « système composite », attribuant un rôle précis à chacun des éléments de la radiodiffusion canadienne, de même qu'aux secteurs privé et public conventionnels.

Il a aussi proposé de reconnaître la télévision communautaire comme « un secteur distinct à l'intérieur du système, sur un pied d'égalité avec les secteurs public et privé dont elle est le complément ». Il a recommandé d'établir un nouveau service public, non commercial, de langue française et de langue anglaise, TV Canada/Télé-Canada, transmis au câble par satellite,

---

* *Groupe privé représentant les producteurs indépendants.*

pour « corriger le déséquilibre actuel de la télévision au Canada au profit des émissions étrangères ».

Le rapport a reçu l'aval du Comité permanent de la Chambre des communes sur la culture et les communications, qui a recommandé en outre « d'établir une politique claire » sur la concurrence et la concentration dans l'industrie de la radiodiffusion.

Le 23 juin 1988, éclairé par les recommandations des deux organismes, le gouvernement a publié un document de politique générale sur la télévision intitulé *Des voix canadiennes pour un choix véritable* et déposé le projet de loi C-136 modifiant la Loi sur la radiodiffusion.

Le document de politique générale développait trois grands thèmes :

- la nécessité d'amplifier la présence canadienne dans les émissions dramatiques et de variété aux heures de grande écoute à la télévision de langue anglaise, d'aider la télévision de langue française à continuer de présenter des émissions originales de qualité, et d'offrir des services complémentaires répondant aux besoins qui ne sont pas satisfaits par la télévision grand public;

- suivant les principes de « *l'équité* » et de « *l'égalité d'accès* », la reconnaissance du caractère économique et culturel différent des télévisions de langue anglaise et de langue française et l'obligation de la télévision de refléter non seulement la dualité linguistique du Canada, mais aussi son caractère multiculturel et le rôle particulier des peuples autochtones; et

- le progrès technique ; reconnaissant que la diffusion déborde les techniques classiques de transmission par la voie des airs, la politique canadienne de la radiotélévision doit être « *techniquement neutre* » et reposer sur son contenu plutôt que sur la forme de sa diffusion.

Le projet de loi C-136 n'a pu être ratifié par le Sénat avant les élections générales de 1988. Modifié et rebaptisé C-40, il a été sanctionné par le Parlement en février 1991, devenant la nouvelle Loi sur la radiodiffusion.

C'est sur cette toile de fond que le Groupe de travail actuel a entrepris d'exécuter le mandat que lui a confié le ministre des Communications, monsieur Marcel Masse.

CHAPITRE II

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA TÉLÉVISION CANADIENNE

La télévision publique et privée au Canada traverse une mauvaise période et ses lendemains ne seront pas meilleurs si on ne s'empresse pas de redresser la situation.

La rentabilité de la télévision privée est au déclin depuis cinq ans et tout indique qu'elle continuera de se dégrader. Sa capacité de générer des revenus est assez stable, mais ses coûts ont grimpé en flèche.

Les 105 unités déclarantes de 1989 ont accumulé des revenus de 1,3 milliard de dollars comparativement à 961 millions pour les 89 unités de 1985*, mais l'augmentation moyenne annuelle de 7,3 % a été dépassée par la hausse de 10,9 % des dépenses (incluant intérêts et amortissement), qui sont passées de 797 millions à 1,2 milliard de dollars. Les revenus nets d'exploitation sont donc tombés en moyenne de 19,4 % par an - passant de 164 millions en 1985 à 69,3 millions de dollars en 1989. Les profits nets avant impôts sont passés de 19 % en 1985 à 7,5 % des revenus en 1989, une baisse annuelle moyenne de 20,8 %. Les profits après impôts sont tombés de 10,7 % en 1985 à 4,0 % en 1989, une baisse annuelle de 22,0 %. **(TABLEAU II.1, GRAPHIQUE II.1)**

Les pressions financières résultant de la concurrence ont favorisé la concentration des entreprises. Le premier objectif de la concentration est d'augmenter la dimension et, par conséquent, l'efficacité-coût et la position de négociation des entreprises sur le marché. La concentration est cependant une arme à deux tranchants. Les acheteurs paient le gros prix pour des stations de télévision et sont forcés d'y ajouter des sommes considérables pour répondre aux exigences du CRTC à l'occasion des transferts de propriété. Les économies d'échelle, par conséquent, ne se matérialisent pas toujours.

---

* ***Les statistiques utilisées dans ce rapport sont les plus récentes. Les statistiques de l'exercice financier 1989-1990 n'étaient pas disponibles au moment d'écrire le rapport. Mais les chiffres livrés confidentiellement au Groupe de travail au cours de ses consultations avec les télédiffuseurs confirment ou renforcent les tendances observées en 1988-1989.***

Tableau II.1

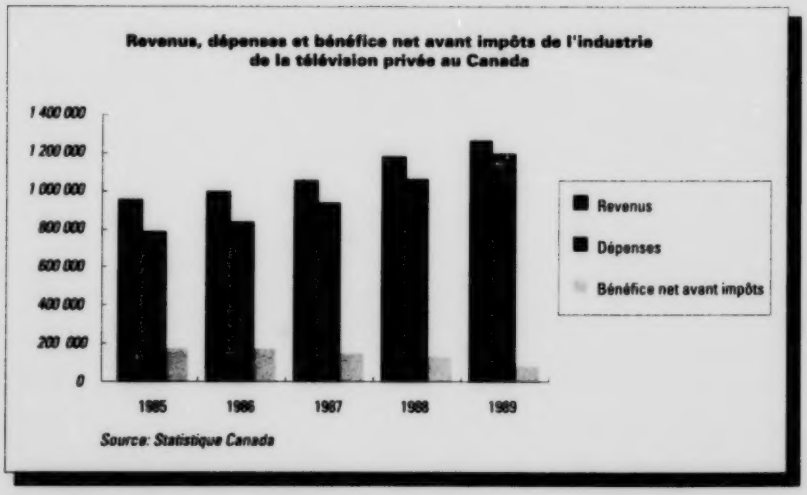
Revenus, dépenses et rentabilité de l'industrie de la télévision privée
Canada, 1985 à 1989
(en milliers de $)

TOUTES LES STATIONS		1985	1986	1987	1988	1989	Croissance annuelle moyenne
Revenus	*Publicité*	*884,770*	*924,183*	*980,090*	*1,092,079*	*1,170,391*	*7.2%*
	Autres	*76,171*	*84,110*	*85,798*	*95,978*	*105,586*	*8.5%*
	Total	**960,941**	**1,008,293**	**1,065,888**	**1,188,057**	**1,275,977**	**7.3%**
Dépenses (excluant les intérêts et amortissement)		728,273	784,703	873,407	983,316	1,103,712	11.0%
Bénéfice d'exploitation		232,668	223,590	192,481	204,741	172,265	-7.2%
(% des revenus)		*24.2%*	*22.2%*	*18.1%*	*17.2%*	*13.5%*	*-13.6%*
Amortissement		32,420	34,853	40,507	46,739	51,027	12.0%
Intérêts		36,242	29,269	35,349	39,934	51,894	9.4%
Dépenses totales		**796,935**	**848,825**	**949,263**	**1,069,989**	**1,206,633**	**10.9%**
Bénéfice net d'exploitation		164,006	159,468	116,625	118,068	69,344	-19.4%
(% des revenus)		*17.1%*	*15.8%*	*10.9%*	*9.9%*	*5.4%*	*-24.9%*
Autres redressements*, revenus (dépenses)		18,132	24,625	44,341	28,567	25,792	9.2%
Bénéfice net avant impôts		182,138	184,093	160,966	146,635	95,136	-15.0%
(% des revenus)		*19.0%*	*18.3%*	*15.1%*	*12.3%*	*7.5%*	*-20.8%*
Bénéfice net après impôts		103,266	98,931	84,682	77,008	50,655	-16.3%
(% des revenus)		*10.7%*	*9.8%*	*7.9%*	*6.5%*	*4.0%*	*-22.0%*
Unités déclarantes		89	89	96	99	105	

* revenus d'investissements, revenu exceptionnel de diffusion, profit (perte) de ventes d'actifs, amortissement de l'achalandage et des frais de démarrage, etc.

Source : Statistique Canada

Graphique II.1



La faible rentabilité de la télévision privée est en grande partie attribuable à l'arrivée massive de nouveaux venus sur le marché et à la concurrence qu'elle suscite pour les revenus de la publicité.

La baisse des bénéfices d'exploitation réduit la capacité d'autofinance ment de l'industrie. Elle gêne aussi sa capacité d'obtenir du financement par capitaux propres ou par emprunt. Si la tendance n'est pas inversée, les entreprises de télévision chercheront sans doute à augmenter leur participation dans d'autres industries ou à offrir des services hors programmes comme supplément aux services d'intérêt général qu'elles mettent en ondes. En tout cas, l'industrie devra compter sur un cadre politique et réglementaire souple pour réagir comme il convient à cette tendance.

Le passif à long terme de l'industrie - incluant les compagnies qui exploitent aussi une ou des stations de radio - est en hausse. De 290,0 millions de dollars en 1985, il est passé à 498,8 millions en 1989, une augmentation annuelle moyenne de 14,5 %. L'augmentation est surtout constituée de capitaux empruntés de l'extérieur, qui sont passés de 180,0 millions en 1985 à 244,6 millions de dollars en 1989, et de capitaux empruntés de sociétés affiliées, qui ont plus que triplé au cours de la période, passant de 40,7 millions en 1985 à 134,6 millions de dollars en 1989. **(TABLEAU II.2)**

Tableau II.2

Analyse de la dette à long terme de l'industrie de la télévision privée, Canada
1985 à 1989
(en milliers de $)

	1985			1986			1987			1988			1989					
	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total	TV	TVRD	Total
Dette à long terme envers de tierces parties	140.9	39.1	180.0	101.3	52.2	153.5	81.9	93.0	174.9	79.7	116.4	196.1	201.4	43.2	244.6	9.3%	2.5%	8.0%
Impôts sur le revenu reportés	42.9	11.0	53.9	31.6	13.5	45.1	32.4	16.6	49.0	39.2	30.0	69.2	59.8	10.4	70.2	8.7%	-1.4%	6.8%
Emprunts à long terme de compagnies associées	30.4	10.3	40.7	58.3	9.4	67.7	92.2	8.3	100.5	104.6	18.4	123.0	115.2	19.4	134.6	39.5%	17.1%	34.9%
Autres dettes à long terme	15.0	0.4	15.4	20.4	10.2	30.6	18.8	21.7	40.5	25.2	19.8	45.0	30.6	18.8	49.4	19.5%	161.8%	33.8%
TOTAL	**229.3**	**60.8**	**290.0**	**211.6**	**85.3**	**296.9**	**225.3**	**139.6**	**364.9**	**248.7**	**184.6**	**433.3**	**407.0**	**91.5**	**498.8**			

Source: Statistique Canada

TV: Compagnies qui possèdent des stations de télévision seulement

TVRD: Compagnies qui possèdent des stations de télévision et de radio

La majeure partie de la dette à long terme de l'industrie est imputable à la concentration. Les entreprises de télévision sont aujourd'hui plus grosses, mais peut-être aussi sont-elles plus fragiles. L'industrie pourrait un jour devoir s'intégrer davantage pour survivre et manquer de capitaux pour le faire.

RECOMMANDATION

Le CRTC devrait revoir ses critères d'évaluation des revenus et dépenses dans les demandes de fusions, d'acquisitions et d'expansion de l'industrie de la télévision. Le pourcentage de revenus nécessaire au service de la dette devrait être calculé strictement pour garantir que le potentiel de revenus publicitaires sur le marché est suffisant et que les frais de la dette n'empêcheront pas l'entreprise de s'acquitter de ses obligations de programmation.

Plus de 25 stations de télévision ont changé de mains depuis 1986 (voir la liste ci-contre).

ACQUISITIONS DANS L'INDUSTRIE DE LA TÉLÉVISION DEPUIS 1986

Date*	Acheteur	Acquisition	Stations
19/06/86	Rogers Broadcasting Ltd.	Multilingual Television Ltd.	CFTM, Toronto
04/07/86	Baton Broadcasting Corp.	Harvard Developments Ltd.	CFQC, Saskatoon
		Russwood Broadcasting Ltd.	CKCK, Regina
		Yorkton Television Co. Ltd.	CKOS/CICC, Yorkton
			CKBK, Melfort
		Prairie Alberta Television	CKBI, P.-Albert
27/01/87	Groupe Vidéotron Ltée	Télé-Métropole Inc.	CFTM, Montréal
8/04/88	CAP Communications Ltd.	Sunwapta Broadcasting Ltd.	CFRN, Edmonton
8/04/88	Baton Broadcasting Corp.	Bushnell Communications Ltd.	CJOH, Ottawa
28/09/89	Maclean Hunter Ltd.	Niagara Television Ltd.	CHCH, Hamilton
28/09/89	Western International Communications Ltd.	Maclean Hunter Ltd.	CFAC, Calgary CFAC, Lethbridge CHBC, Kelowna (50 %)
9/07/90	Télé-Métropole Inc.	Réseau Pathonic Inc.	CFCM/CKMI, Qué. CFER, Rimouski & Gaspé-N. CHLT, Sherbrooke CHEM, T.-Rivières
11/10/90	Monarch Broadcasting	CKPG Television Ltd.	CKPG, P. George
22/10/90	Baton Broadcasting Corp.	Mid-Canada Communications (Canada) Corp.	CHRO, Pembroke CICI/CKNG, Sudbury CITO/CFCL, Timmins CHNB/CKNY, North Bay
22/10/90	CanWest Communications Enterprises Inc.	Global Communications Ltd.	CIII, Toronto & répéteurs en Ontario
6/02/91	Western International Communications Lt.	Allarcom Ltd.	CITV, Edmonton CKRD, Red Deer

* *Les dates marquent l'autorisation des transactions par le CRTC.*

NOTE : acquisitions sujettes à l'autorisation du CRTC :

- ***l'accord de principe annoncé le 15 mars 1991, en vertu duquel CanWest Global Communications Inc. investira jusqu'à concurrence de 65 millions de dollars dans CFCF Inc., Montréal, en retour d'une participation de 49 % dans CFCF, affiliée de CTV, et d'une participation de 51 % d'un permis d'antenne jumelée avec Global ou, en cas de refus du CRTC, d'une option d'achat à 100 % de CFCF.***
- ***l'accord de principe signé par Western International Communications Inc. en février 1991 pour l'achat de CHCH, de Hamilton, de Maclean Hunter Ltd.***

Si l'industrie ne peut plus s'autofinancer ni emprunter à long terme, elle sera forcée de se tourner vers le capital de risque. Ses indices de rendement sont cependant à la baisse. La marge bénéficiaire de l'industrie est tombée de 10,7 % en 1985 à 4,0 % en 1989, soit une chute moyenne annuelle de 22 %. **(TABLEAU II.1)**

Bref, la capacité d'emprunt de la télévision privée et son attrait pour le capital de risque sont limités.

Les analystes financiers s'inquiètent de la situation. Une étude de la télévision privée et de la télévision par câble menée l'an dernier par une grande maison de courtage* indique :

- une tendance à reconnaître plus de valeur aux éléments d'actif incorporel (tels les permis d'exploitation) dans le mouvement de concentration ; les biens incorporels représentaient 5,5 % de l'actif total en 1979 et 18,5 % en 1988 ;

- moins d'actifs liquides, comme en témoigne le ratio du fonds de roulement (quotient du total de l'actif à court terme par le passif à court terme) qui a décliné de 1,45 à 1,20 au cours de la même période;

- une baisse du rendement des capitaux propres, de 22,6 % en 1979 à 8,6 % en 1988.

L'étude concluait que les rendements récents sont « insuffisants pour maintenir le rythme de croissance de l'industrie » et que les investisseurs ne devaient pas trop s'aventurer jusqu'à ce que la situation donne des signes certains d'amélioration.

---

* ***Burns Fry Ltd., Canadian Broadcasting and Cable Television in the 1990s, avril 1990.***

La Société Radio-Canada

La Société Radio-Canada a eu autant de mal à surnager que la télévision privée au cours de la période en question. Comme la loi lui interdit tout déficit, elle a dû mettre un frein à ses dépenses pour atteindre l'équilibre financier.

L'analyse des rapports annuels de Radio-Canada pour la période de 1986 à 1990 **(TABLEAU II.3)** révèle que :

- ses crédits parlementaires ont augmenté légèrement, au taux moyen annuel de 3,4 %, avant l'inflation ;

- ses revenus d'exploitation, provenant surtout de la publicité télévisée, ont enregistré une forte hausse moyenne annuelle (14,0 %), parce que la Société a dû se replier sur la publicité pour combler la baisse de ses crédits ;

- ses dépenses d'exploitation ont augmenté à un rythme légèrement supérieur à l'inflation, 6,1 % par année en moyenne, de 1986 à 1990 ;

- ses revenus d'exploitation représentaient plus de 27 % de ses dépenses d'exploitation en 1990 comparativement à 20,3 % en 1986 ; la part des crédits parlementaires d'exploitation est tombée de 76,6 % à 65 %;

- les dépenses de la télévision ont représenté environ 68 % des frais d'exploitation chaque année ; 85 % des dépenses ont été affectées aux programmes et 15 % à la distribution, ses dépenses de programmation étant bien plus élevées que celles du secteur privé.

Tableau II.3

Évolution des revenus, des dépenses et des crédits parlementaires de Radio-Canada*, 1986 à 1990

(en millions de $)

	1986	1987	1988	1989	1990	Croissance annuelle moyenne
Crédits parlementaires						
Exploitation	789.6	782.7	792.3	810.4	849.3	1.8%
Capital	65.2	68.4	91.3	100.9	128.0	18.4%
Fonds de roulement	2.5	4.0	4.0	4.0	4.1	13.2%
Total	**857.3**	**855.1**	**887.6**	**915.3**	**981.4**	**3.4%**
Revenus d'exploitation						
Publicité et divers	208.9	232.6	284.5	317.9	353.0	14.0%
(% des dépenses d'exploitation)	20.3%	21.7%	25.3%	26.7%	27.0%	7.5%
Dépenses d'exploitation						
Service national de radiodiffusion et autres services**	1,030.2	1,073.1	1,124.8	1,191.1	1,305.9	6.1%
(Dépenses de la télévision)	*(700.0)e*	*(731.8)*	*(766.3)*	*(813.2)*	*(888.4)*	6.1%

* Télévision et Radio

** Les autres services comprennent: Radio-Canada International, Services d'ingenierie corporatifs, Services de gestion corporative, ventes et commercialisation

Source: Rapports annuels de la Société Radio-Canada, 1989-90

Depuis 1986, la part des dépenses d'exploitation de Radio-Canada soldée par les fonds publics a constamment décliné, poussant la direction à restreindre ses services au public. Radio-Canada doit être en mesure de savoir plus qu'un an à l'avance quels seront ses revenus pour planifier ses activités et déterminer ses objectifs de programmation. Son instabilité financière se reflète sur l'industrie de la télévision tout entière et complique la tâche de ceux qui doivent contrôler ses dépenses.

RECOMMANDATION

Dans l'intérêt du public et du système de radiodiffusion, le Groupe de travail est persuadé que Radio-Canada doit recevoir des crédits réguliers, stables et adéquats pour remplir son mandat. Son financement doit s'étaler sur plusieurs années de manière que la Société, le CRTC, et le reste de l'industrie, y compris la télévision privée, puissent planifier et mieux gérer leurs activités. Le Groupe de

travail estime raisonnable d'établir le financement de la Société Radio-Canada par périodes renouvelables de trois ans.

Au milieu des consultations du Groupe de travail au début de décembre 1990, Radio-Canada a annoncé l'abandon de ses activités de production dans onze stations régionales et locales, entraînant la mise à pied de 1 100 employés.

Radio-Canada a fermé ses stations de Goose Bay et de Matane, et cessé la production de nouvelles de langue française à sa station de Toronto. Ailleurs, comme à Windsor, Rimouski, Sept-Iles, Saskatoon et Calgary, les stations ont été réduites à l'état de bureaux, alimentant les centres d'information régionale.

Le Groupe de travail croit que Radio-Canada aurait pu comprimer bien des postes de dépenses avant de diminuer ses services. Il est surprenant de constater que la Société ait choisi de commencer par rogner des services à sa clientèle. Il nous semble donc que Radio-Canada a choisi de réduire des dépenses plus visibles plutôt que de rationaliser son administration.

Si Radio-Canada n'a pas l'intention de reprendre sa production dans les onze stations locales et régionales touchées par sa décision, elle devrait être prête à rendre ses permis d'exploitation au CRTC et solliciter des offres d'achat pour l'acquisition de ces établissements en tant qu'affiliés de la Société.

RECOMMANDATION

La Société Radio-Canada devrait inviter le secteur privé à lui faire des offres d'achat pour les stations régionales et locales où elle a cessé toute production et être prête à céder ses permis d'exploitation lorsqu'il y a preneur.

Les particularités de l'industrie

Cet aperçu général ne tient pas compte des particularités des divers éléments de la télévision privée. L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) dit que la concentration de l'industrie au Canada anglais, par exemple, est surtout motivée par l'obligation de renforcer la position de négociation des entreprises de télévision devant les fournisseurs d'émissions américaines et sa capacité de financement d'émissions canadiennes. Au Canada français, le mouvement de concentration a intégré des entreprises de câblodistribution à la télévision conventionnelle pour augmenter le potentiel de revenus et la capacité de production et de financement d'émissions canadiennes. L'ensemble de l'industrie souffre d'une baisse de rendement, mais la télévision de langue française éprouve des difficultés encore plus graves.

La télévision de langue anglaise conserve une mesure de rentabilité, mais la télévision de langue française a subi une baisse encore plus marquée depuis 1988. **(TABLEAU II.4, GRAPHIQUES II.2 & II.3)**

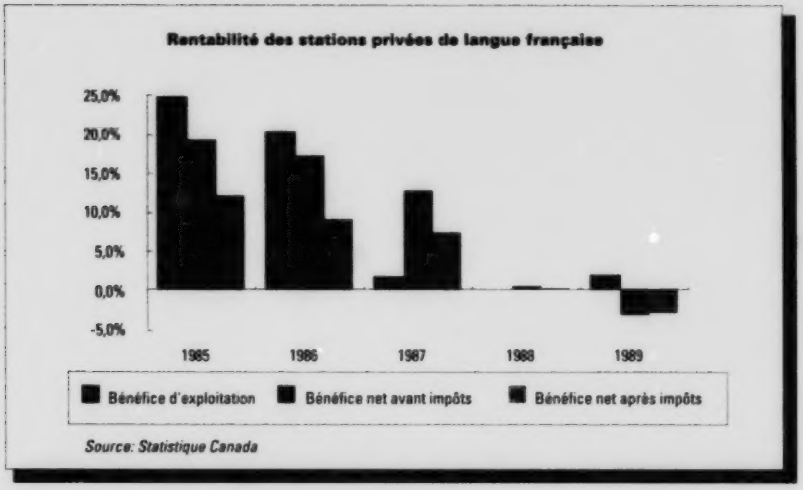
Tableau II.4

Comparaison des marges de profit entre les stations de télévision, selon la langue de diffusion

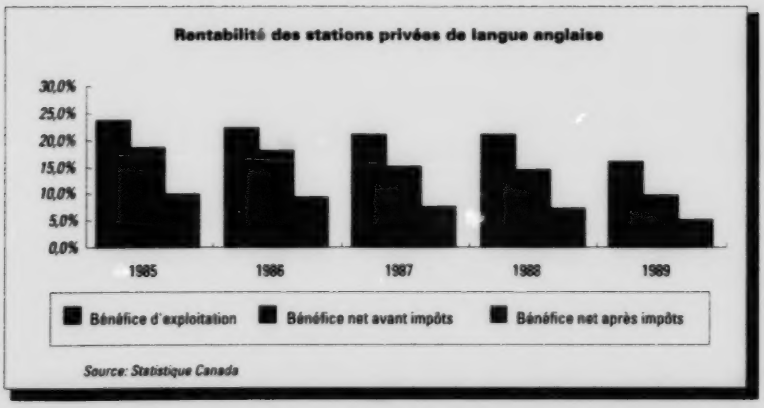
	1985	1986	1987	1988	1989
Marge d'exploitation					
Anglais	24.1%	22.5%	21.5%	21.3%	16.2%
Français	24.9%	20.4%	1.8%	0.0%	2.1%
Marge de profits avant impôts					
Anglais	18.9%	18.4%	15.6%	14.9%	10.0%
Français	19.4%	17.4%	12.8%	0.5%	-3.4%
Marge de profits après impôts					
Anglais	10.5%	9.9%	8.0%	7.8%	5.7%
Français	12.2%	9.2%	7.6%	0.2%	-3.4%

Source: Statistique Canada

Graphique II.2



Graphique II.3



L'impasse de la télévision de langue française est due à une variété de facteurs. Les plus souvent cités sont :

- l'introduction d'un troisième service général (Télévision Quatre Saisons), d'abord à Montréal, puis à Québec, à partir de 1986 ;
- l'augmentation des disponibilités commerciales du réseau français de Radio-Canada de huit à douze minutes ;
- l'augmentation des frais d'émissions ;
- l'introduction de cinq services spécialisés de langue française - TV5, MusiquePlus, Réseau des Sports, Canal Famille et MétéoMédia - au volet de base du câble ; et
- l'introduction de six minutes l'heure de publicité à Radio-Québec.

Quelques-uns de ces facteurs - l'arrivée de services conventionnels et spécialisés, l'augmentation des espaces publicitaires de Radio-Canada et l'escalade des frais d'émissions - ont aussi été à l'oeuvre sur le marché de langue anglaise, mais ils ont eu moins d'impact à cause de la dimension du marché et de la capacité de la télévision de les absorber.

La croissance annuelle moyenne des revenus de la télévision de langue française a dépassé celle de la télévision de langue anglaise, mais les dépenses ont augmenté davantage. Les **TABLEAUX II.5A & II.5B** illustrent l'écart des revenus et dépenses de la télévision de langue anglaise et de langue française.

Tableau II.5A

Revenus, dépenses et rentabilité de l'industrie de la télévision privée
Canada, 1985 à 1989
(en milliers de $)

STATIONS DE LANGUE FRANÇAISE

		1985	1986	1987	1988	1989	Croissance annuelle moyenne
Revenus	*Publicité*	*140,029*	*151,065*	*165,997*	*185,554*	*204,404*	*9.9%*
	Autres	*17,006*	*16,900*	*19,148*	*27,482*	*41,349*	*24.9%*
	Total	**157,035**	**167,965**	**185,145**	**213,036**	**245,753**	**11.8%**
Dépenses (excluant les intérêts et amortissement)		117,881	133,620	181,776	212,961	240,545	19.5%
Bénéfice d'exploitation		39,154	34,345	3,369	75	5,208	-39.6%
(% des revenus)		*24.9%*	*20.4%*	*1.8%*	*0.0%*	*2.1%*	*-46.0%*
Amortissement		6,289	6,752	9,080	11,524	12,370	18.4%
Intérêts		8,059	5,289	7,426	10,044	13,802	14.4%
Dépenses totales		**132,229**	**145,661**	**198,282**	**234,529**	**266,717**	**19.2%**
Bénéfice d'exploitation net		24,806	22,304	(13,137)	(21,493)	(20,964)	-
(% des revenus)		*15.8%*	*13.3%*	*-7.1%*	*-10.1%*	*-8.5%*	-
Autres redressements, revenus (dépenses)*		5,611	6,838	36,925	22,509	12,635	22.5%
Bénéfice net (perte) avant impôts		30,417	29,142	23,788	1,016	(8,329)	-
(% des revenus)		*19.4%*	*17.4%*	*12.8%*	*0.5%*	*-3.4%*	-
Bénéfice net (perte) après impôts		19,179	15,388	14,076	475	(8,235)	-
(% des revenus)		*12.2%*	*9.2%*	*7.6%*	*0.2%*	*-3.4%*	-

**Pour 1987, 1988 et 1989, les redressements comprennent principalement l'amortissement des frais de démarrage de CFJP (Télévision Quatre Saisons).*

Source : Statistique Canada

Tableau II.5B

Revenus, dépenses et rentabilité de l'industrie de la télévision privée
Canada, 1985 et 1989
(en milliers de $)

STATIONS DE LANGUE ANGLAISE

		1985	1986	1987	1988	1989	Croissance annuelle moyenne
Revenus	*Publicité*	*744,741*	*773,118*	*814,093*	*907,363*	*965,987*	*6.7%*
	Autres	*59,165*	*67,210*	*66,650*	*68,977*	*64,237*	*2.1%*
	Total	**803,906**	**840,328**	**880,743**	**976,340**	**1,030,224**	**6.4%**
Dépenses (excluant les intérêts et amortissement)		610,392	651,084	691,631	768,701	863,167	9.0%
Bénéfice d'exploitation		193,514	189,244	189,112	207,639	167,057	-3.6%
(% des revenus)		*24.1%*	*22.5%*	*21.5%*	*21.3%*	*16.2%*	*-9.4%*
Amortissements		26,131	28,100	31,427	35,214	38,657	10.3%
Intérêts		28,183	23,980	27,923	30,033	38,093	7.8%
Dépenses totales		**664,706**	**703,164**	**750,981**	**833,948**	**939,917**	**9.0%**
Bénéfice net d'exploitation		139,200	137,164	129,762	142,392	90,307	-10.3%
(% des revenus)		*17.3%*	*16.3%*	*14.7%*	*14.6%*	*8.8%*	*-15.6%*
Autres redressements, revenus (dépenses)		12,521	17,787	7,416	3,028	13,158	1.2%
Bénéfice net avant impôts		151,721	154,951	137,178	145,420	103,465	-9.1%
(% des revenus)		*18.9%*	*18.4%*	*15.6%*	*14.9%*	*10.0%*	*-14.6%*
Bénéfice net après impôts		84,087	83,543	70,607	76,419	58,890	-8.5%
(% des revenus)		*10.5%*	*9.9%*	*8.0%*	*7.8%*	*5.7%*	*-14.0%*

Source : Statistique Canada

Les revenus réunis des stations de langue française ont augmenté de 11,8 % de 1985 à 1989 en comparaison de 6,4 % pour les stations de langue anglaise. La croissance par unité déclarante s'est toutefois bornée à 0,5 % à la télévision de langue française par rapport à 3,7 % pour la télévision de langue anglaise. Les revenus publicitaires des stations de langue française ont augmenté de 9,9 % au cours de la période, mais l'augmentation du nombre d'unités - de 15 à 23 - a tourné cette augmentation en une baisse individuelle moyenne de 1,2 %.

Les revenus supplémentaires engendrés par les nouveaux services n'ont pas suffi à assurer la croissance des stations individuelles. La guerre des tarifs publicitaires dans laquelle les stations de Montréal se sont engagées, de leur propre aveu, a aggravé la situation. L'entrée soudaine et massive de nouveaux concurrents sur le marché peut certes provoquer une chute provisoire des tarifs, mais non pas dans la mesure ni pour la durée observées à Montréal où l'action des stations a virtuellement provoqué l'effondrement du marché.

À la télévision de langue anglaise, les unités déclarantes ont tiré une augmentation individuelle de 4,0 % de l'augmentation réunie de 3,7 % des revenus publicitaires. Il y a eu des fluctuations plus marquées sur les marchés de langue anglaise où on a introduit de nouveaux services conventionnels, mais elles se sont à peine reflétées sur la moyenne nationale. Les baisses notées à Halifax et à Winnipeg, par exemple, ont été largement compensées par la croissance constante des grands marchés de Toronto et de Vancouver. Sur le marché de langue française, le déséquilibre d'un marché aussi prépondérant que celui de Montréal se répercute instantanément sur l'ensemble. **(TABLEAUX II.6A & II.6B)**

Tableau II.6A

Revenus, dépenses et rentabilité de l'industrie de la télévision privée, Canada, 1985 et 1989
(en milliers de $)
Moyenne par unité déclarante

STATIONS DE LANGUE FRANÇAISE

		1985	1989	Croissance annuelle moyenne
Revenus	*Publicité*	*9,335*	*8,887*	*-1.2%*
	Autres	*1,134*	*1,798*	*12.2%*
	Total	**10,469**	**10,685**	**0.5%**
Dépenses (excluant les intérêts et amortissement)		7,859	10,458	7.4%
Bénéfice d'exploitation		2,610	226	-45.7%
(% des revenus)		*24.9%*	*2.1%*	*-46.0%*
Amortissement		419	538	6.4%
Intérêts		537	600	2.8%
Dépenses totales		**8,815**	**11,596**	**7.1%**
Bénéfice net d'exploitation		1,654	(911)	
(% des revenus)		*15.8%*	*-8.5%*	-
Autres redressements, revenus (dépenses)		374	549	10.1%
Bénéfice net (perte) avant impôts		2,028	(362)	-
(% des revenus)		*19.4%*	*-3.4%*	-
Bénéfice net (perte) après impôts		1,279	(358)	-
(% des revenus)		*12.2%*	*-3.4%*	-
Unités déclarantes		**15**	**33**	

Source : Statistique Canada

Tableau II.6B

Revenus, dépenses et rentabilité de l'industrie de la télévision privée, Canada, 1985 et 1989
(en milliers de $)
Moyenne par unité déclarante

STATIONS DE LANGUE ANGLAISE

		1985	1989	Croissance annuelle moyenne
Revenus	*Publicité*	*10,064*	*11,780*	*4.0%*
	Autres	*800*	*783*	*-0.5%*
	Total	**10,864**	**12,564**	**3.7%**
Dépenses (excluant les intérêts et amortissement)		8,249	10,526	6.3%
Bénéfice d'exploitation		2,615	2,037	-6.1%
(% des revenus)		*24.1%*	*16.2%*	*-9.4%*
Amortissement		353	471	7.5%
Intérêts		381	465	5.1%
Dépenses totales		**8,983**	**11,462**	**6.3%**
Bénéfice net d'exploitation		1,881	1,101	-12.5%
(% des revenus)		*17.3%*	*8.8%*	*-15.6%*
Autres redressements, revenus (dépenses)		169	160	-1.3%
Bénéfice net avant impôts		2,050	1,262	-11.4%
(% des revenus)		*18.9%*	*10.0%*	*-14.6%*
Bénéfice net après impôts		1,136	718	-10.8%
(% des revenus)		*10.5%*	*5.7%*	*-14.0%*
Unités déclarantes		**74**	**82**	

Source : Statistique Canada

Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation de la télévision montent en flèche. Les stations de langue française ont vu leurs dépenses avant intérêts et amortissement grimper de 19,5 %, ou de 7,4 % en moyenne chaque année, et celles de la télévision de langue anglaise de 9 %, ou 6,3 % par unité déclarante, de 1985 à 1989. La chute du bénéfice net d'exploitation a été beaucoup plus importante à la télévision de langue française. De 24,9 millions de dollars en 1985, la situation s'est dégradée au point qu'elle a produit des résultats négatifs (-21,0 millions) en 1989, découlant d'une baisse de plus de 45,9 millions de dollars. Ce sont les stations elles-mêmes qu'il faut en partie blâmer. Par exemple, les méthodes d'acquisition ont gonflé les frais de programmation dans le marché de Montréal et la surenchère a entraîné une hausse artificielle des prix.

Sur le marché de langue anglaise, la décroissance a été très marquée en chiffres absolus (48,9 millions de dollars), mais elle n'a quand même pas suscité de pertes. Le bénéfice net d'exploitation est passé de 139,2 millions en 1985 à 90,3 millions de dollars en 1989. (TABLEAU II.5B) Les indices de rentabilité ont suivi partout la même tendance au cours de la période, aussi bien à la télévision de langue anglaise que de langue française.

La dépendance de la télévision de langue française d'un marché restreint a conduit les entreprises privées à s'intégrer verticalement et horizontalement. CFCF Inc., propriétaire de Télévision Quatre Saisons, et le Groupe Vidéotron possèdent chacune des installations de production : Champlain Productions et Groupe Techner. Les deux entreprises détiennent respectivement 13 % et 48 % de l'industrie du câble au Québec. CFCF Inc. est aussi propriétaire de la station de langue anglaise CFCF, qui produit plus de revenus que l'ensemble du réseau Quatre Saisons. Vidéotron a étendu sa participation ailleurs au Canada et en Europe, et a diversifié sa participation dans d'autres médias.

Les dépenses de programmation

Les dépenses aux postes des programmes et de la vente et promotion ont brusquement augmenté à la télévision privée à partir de 1985, et surtout depuis 1987, par suite des investissements dans les émissions canadiennes - requis par le CRTC - et de la concurrence des stations pour les émissions et les revenus publicitaires. La croissance annuelle moyenne a dépassé 12 % au cours de la période, un taux plus élevé qu'à tout autre poste des dépenses. **(TABLEAU II.7)**

Tableau II.7

Dépenses des stations de télévision privées
Canada, 1985 à 1989
(en milliers de $)

ENSEMBLE DES STATIONS	1985	1986	1987	1988	1989	Croissance annuelle moyenne
Émissions	438,338	488,521	544,680	612,640	696,641	12.3%
Services techniques	60,236	54,403	60,906	62,757	71,116	4.2%
Ventes et promotion	85,881	92,954	103,414	120,262	135,806	12.1%
Administration et frais généraux	143,818	148,825	164,407	187,659	200,149	8.6%
sous-total	*728,273*	*784,703*	*873,407*	*983,318*	*1,103,712*	*11.0%*
Amortissement	32,420	34,853	40,507	46,739	51,027	12.0%
Intérêts	36,242	29,269	35,349	39,934	51,894	9.4%
sous-total	*68,662*	*64,122*	*75,856*	*86,673*	*102,921*	*10.6%*
TOTAL	***796,935***	***848,825***	***949,263***	***1,069,991***	***1,206,633***	10.9%

DISTRIBUTION DES DÉPENSES EN POURCENTAGE

	1985	1986	1987	1988	1989	Moyenne
Émissions	55.0%	57.6%	57.4%	57.3%	57.7%	57.0%
Services techniques	7.6%	6.4%	6.4%	5.9%	5.9%	6.4%
Ventes et promotion	10.8%	11.0%	10.9%	11.2%	11.3%	11.0%
Administration et frais généraux	18.0%	17.5%	17.3%	17.5%	16.6%	17.4%
sous-total	*91.4%*	*92.4%*	*92.0%*	*91.9%*	*91.5%*	*91.8%*
Amortissement	4.1%	4.1%	4.3%	4.4%	4.2%	4.2%
Intérêts	4.5%	3.4%	3.7%	3.7%	4.3%	4.0%
sous-total	*8.6%*	*7.6%*	*8.0%*	*8.1%*	*8.5%*	*8.2%*
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Source : Statistique Canada

La concurrence a aussi entraîné une escalade des frais d'acquisition d'émissions étrangères, surtout américaines. L'Association canadienne des radiodiffuseurs estime l'augmentation moyenne annuelle des frais d'émissions étrangères à 12,9 % de 1985 à 1989, avec un bond de 21,9 % entre 1988 et 1989. Le maraudage des réseaux, fructueux ou non, a généralement

entraîné une inflation significative du coût d'achat des émissions. Les droits de *Cheers*, d'*Empty Nest*, de *China Beach*, et de *Head of the Class*, par exemple, ont grimpé jusqu'à 40 % en un an à la suite des tentatives d'un réseau ou de l'autre de s'en emparer.

Pour les mêmes raisons, les droits des Championnats mondiaux de patinage artistique ont presque décuplé depuis 1985. Au Canada, des intermédiaires détiennent les droits de la plupart des spectacles de sport professionnel et de quelques épreuves de sport amateur. Les brasseries, par exemple, détiennent les droits des matches de hockey et de baseball. Les télévisions estiment que leur intervention contribue à augmenter leurs frais de diffusion de tels événements.

Les télévisions pourraient enrayer la progression des frais si elles s'entendaient pour faire des offres communes aux fournisseurs. Les télédiffuseurs ont avisé le Groupe de travail que de telles ententes risqueraient d'enfreindre la *Loi sur la concurrence du Canada* et les lois antitrust des États-Unis. Le Groupe de travail croit cependant que les exigences de réglementation spécifique du CRTC pourraient atténuer les effets de la Loi sur la concurrence. Le Groupe de travail considère qu'il est urgent de freiner la montée des droits de diffusion d'émissions étrangères et d'événements sportifs qu'entraîne le régime actuel des enchères. La télévision devrait explorer activement toutes les avenues qui lui sont ouvertes, notamment la possibilité que le CRTC puisse la dispenser de l'application de la *Loi sur la concurrence* par voie de réglementation.

RECOMMANDATION

Les chaînes publiques et privées de langue anglaise et de langue française devraient faire des offres communes d'achat de droits dediffusion d'émissions étrangères dans le respect des lois canadiennes et américaines sur la concurrence. Elles devraient aussi explorer la possibilité d'ententes similaires pour les matches de la Ligue nationale de hockey, de la Ligue canadienne de football, les Jeux olympiques et d'autres événements sportifs mondiaux.

Les frais élevés des émissions canadiennes

Le réseau CTV prétend que le coût d'option des émissions canadiennes de divertissement a aussi augmenté. Par « coût d'option », CTV entend le manque à gagner qu'entraîne le fait de diffuser une émission canadienne plutôt qu'une émission américaine, même de second ordre. CTV soutient que chaque heure d'émission canadienne de divertissement comporte une valeur de renonciation de plus de cinq millions de dollars par année.

Une façon d'abaisser ce coût d'option, c'est évidemment d'augmenter l'écoute des émissions canadiennes. Le Groupe de travail se réjouit que la télévision canadienne arrive maintenant à produire des émissions qui n'ont rien à envier à celles d'aucun autre pays. Il trouve moins à se féliciter du degré de promotion de ces émissions. Le Groupe de travail croit qu'on pourrait faire bien davantage pour sensibiliser le public à l'excellence de la programmation canadienne à sa disposition. Les règlements du CRTC devraient encourager l'utilisation de la télévision pour promouvoir les émissions canadiennes. Les règlements actuels de la télévision assimilent cette forme de promotion au « matériel publicitaire » et, par conséquent, limitent l'espace qui lui est alloué.

RECOMMANDATION

Le CRTC devrait modifier la définition du « matériel publicitaire » dans le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* de manière à exclure la promotion des émissions canadiennes.

Le réseau CTV se plaint également d'avoir été injustement surchargé d'obligations de diffusion d'émissions canadiennes par rapport à Global Television, qu'il considère comme son concurrent direct.

Au renouvellement de son permis d'exploitation le 24 mars 1987, CTV a été tenu par le CRTC de porter d'une heure et demie en 1985-1986 à quatre heures et demie en 1991-1992 la quantité de dramatiques canadiennes qu'il diffuse chaque semaine aux heures de grande écoute. En plus du coût des heures supplémentaires de dramatiques canadiennes, CTV a dû s'engager à investir au moins 403 millions de dollars dans sa programmation canadienne sur cinq ans.

Le réseau prétend que ses revenus actuels sont inférieurs aux prévisions sur lesquelles ses conditions de licence étaient basées et qu'il a du mal à respecter ses obligations. Par conséquent, CTV dit qu'il s'achemine vers une impasse financière qui risque d'aliéner ses stations affiliées et de l'acculer à la ruine.

Néanmoins, en proportion de l'ensemble de ses frais d'exploitation, les dépenses de la télévision de langue anglaise au poste des programmes ont augmenté à un rythme bien inférieur (9,1 % par année) à celles de la télévision de langue française (31 %) de 1985 à 1989. La croissance des dépenses d'ordre technique a été relativement faible. Les dépenses n'ont augmenté que de 4,2 % pour l'ensemble, de 1985 à 1989. À la télévision de langue française, elles ont en fait diminué de 4,8 % par année en moyenne au cours de la période. C'est peut-être un signe qu'on a négligé l'entretien et le remplacement de l'équipement et qu'il faudra consentir des immobilisations majeures d'ici quelques années.

L'analyse des dépenses de la télévision privée selon la langue de diffusion **(TABLEAUX II.8 & II.9, GRAPHIQUE II.4)** révèle que les écarts observés dans le tableau précédent sont surtout attribuables à la télévision de langue française.

Tableau II.8

Dépenses des stations de télévision privées
Canada, 1985 à 1989
(en milliers de $)

STATIONS DE LANGUES FRANÇAISE

	1985	1986	1987	1988	1989	Croissance annuelle moyenne
Émissions	49,246	70,565	97,828	125,829	145,160	31.0%
Services techniques	17,419	10,683	16,264	13,761	14,316	-4.8%
Ventes et promotion	16,405	20,143	25,598	28,654	32,096	18.3%
Administration et frais généraux	34,811	32,230	42,067	44,718	48,972	8.9%
sous-total	*117,881*	*133,621*	*181,777*	*212,962*	*240,544*	*19.5%*
Amortissement	6,289	6,752	9,080	11,524	12,370	18.4%
Intérêts	8,059	5,269	7,426	10,044	13,802	14.4%
sous-total	*14,348*	*12,041*	*16,506*	*21,568*	*26,172*	*16.2%*
TOTAL	**132,229**	**145,662**	**198,283**	**234,530**	**266,716**	19.2%

DISTRIBUTION DES DÉPENSES EN POURCENTAGE

	1985	1986	1987	1988	1989	MOYENNE
Émissions	37.2%	48.4%	49.3%	53.7%	54.4%	48.6%
Services techniques	13.2%	7.3%	8.2%	5.9%	5.4%	8.0%
Ventes et promotion	12.4%	13.8%	12.9%	12.2%	12.0%	12.7%
Administration et frais généraux	26.3%	22.1%	21.2%	19.1%	18.4%	21.4%
sous-total	*89.1%*	*91.7%*	*91.7%*	*90.8%*	*90.2%*	*90.7%*
Amortissement	4.8%	4.6%	4.6%	4.9%	4.6%	4.7%
Intérêts	6.1%	3.6%	3.7%	4.3%	5.2%	4.6%
sous-total	*10.9%*	*8.3%*	*8.3%*	*9.2%*	*9.8%*	*9.3%*
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Source : Statistique Canada

Tableau II.9

Dépenses des stations de télévision privées
Canada, 1985 à 1989
(en milliers de $)

STATIONS DE LANGUE ANGLAISE

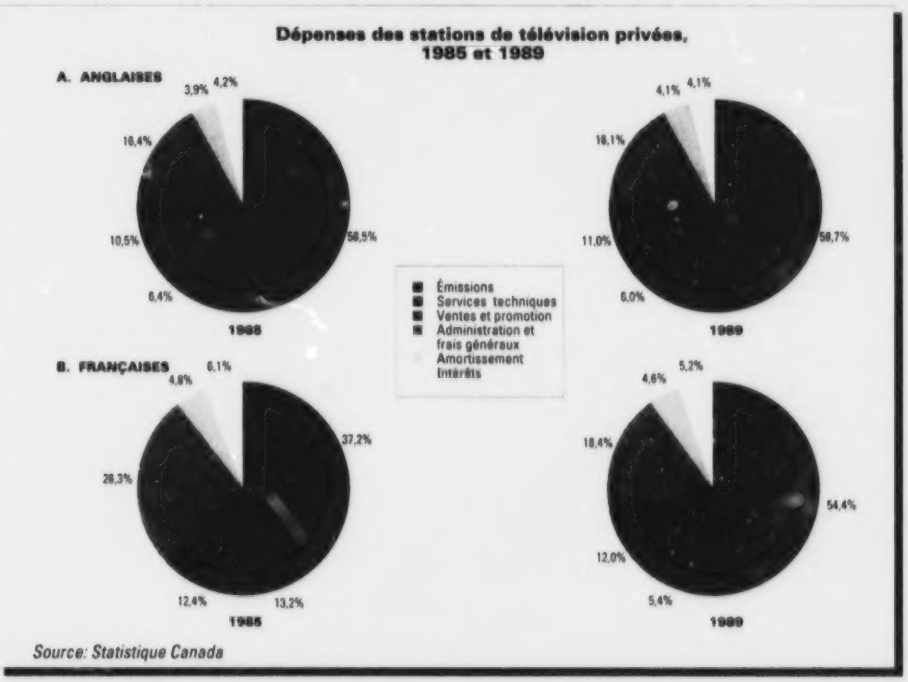
	1985	1986	1987	1988	1989	Croissance annuelle moyenne
Émissions	389,092	417,956	446,852	487,223	551,481	9.1%
Services techniques	42,817	43,720	44,622	49,024	56,800	7.3%
Ventes et promotion	69,477	72,812	77,816	91,917	103,710	10.5%
Administration et frais généraux	109,007	116,596	122,340	140,538	151,177	8.5%
sous-total	*610,393*	*651,084*	*691,630*	*768,702*	*863,168*	*9.0%*
Amortissement	26,131	28,100	31,427	35,214	38,657	10.3%
Intérêts	28,183	23,980	27,923	30,033	38,093	7.8%
sous-total	*54,314*	*52,080*	*59,350*	*65,247*	*76,750*	*9.0%*
TOTAL	***664,707***	***703,164***	***750,980***	***833,949***	***939,918***	9.0%

DISTRIBUTION DES DÉPENSES EN POURCENTAGE

	1985	1986	1987	1988	1989	Moyenne
Émissions	58.5%	59.4%	59.5%	58.4%	58.7%	58.9%
Services techniques	6.4%	6.2%	5.9%	5.9%	6.0%	6.1%
Ventes et promotion	10.5%	10.4%	10.4%	11.0%	11.0%	10.6%
Administration et frais généraux	16.4%	16.6%	16.3%	16.9%	16.1%	16.4%
sous-total	*91.8%*	*92.6%*	*92.1%*	*92.2%*	*91.8%*	*92.1%*
Amortissement	3.9%	4.0%	4.2%	4.2%	4.1%	4.1%
Intérêts	4.2%	3.4%	3.7%	3.6%	4.1%	3.8%
sous-total	*8.2%*	*7.4%*	*7.9%*	*7.8%*	*8.2%*	*7.9%*
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Source : Statistique Canada

Graphique II.4



Source: Statistique Canada

À la télévision de langue française, de 1985 à 1989 :

- les dépenses au poste des programmes ont presque triplé, passant de 49,2 millions à 145,2 millions de dollars ;

- au poste de la technique, les dépenses ont diminué en moyenne de 4,8 % par année ;

- au poste des ventes et de la promotion, elles ont doublé, passant de 16,4 millions à 32,1 millions de dollars ;

- les frais généraux et les frais d'administration ont augmenté en moyenne de 8,9 % par année, et

- les sommes affectées à l'amortissement ont doublé, de 6,3 millions à 12,4 millions de dollars.

Vu la forte croissance des dépenses de programmation et de ventes et promotion, la part relative de chaque poste dans l'ensemble des dépenses a considérablement fluctué. La répartition des charges d'exploitation à la télévision de langue française s'est approchée de la norme canadienne en 1989. À la télévision de langue anglaise, les parts affectées aux différents postes ont beaucoup moins varié.

On peut en déduire que la télévision privée de langue française investissait trop peu dans sa programmation en 1985. Les dépenses au poste des programmes ne représentaient que 37,2 % du total comparativement à 54,4 % en 1989. Ce chiffre de 54,4 %, il convient de le noter, est encore inférieur aux 58,7 % affectés par la télévision de langue anglaise à sa programmation.

Les dépenses beaucoup plus élevées de Télé-Métropole découlent en partie des engagements pris par la station à l'occasion du renouvellement de son permis d'exploitation en 1985 et de son transfert au Groupe Vidéotron en 1987.

Aux audiences publiques pour le renouvellement de son permis, Télé-Métropole a promis de produire 61 heures d'émissions locales chaque semaine et de dépenser 40 millions de dollars (en augmentant ses dépenses progressivement de 5 % par année pour la durée de son permis) pour ses émissions canadiennes.

Le Groupe Vidéotron a considérablement enchéri sur ces promesses lorsqu'il a pris le contrôle de la station. Il a promis de dépenser 55 millions de dollars sur cinq ans (de 1987 à 1992), soit 30 millions de plus que les engagements pris par Télé-Métropole. La nouvelle série d'engagements incluait :

- 19,5 millions de dollars en productions canadiennes indépendantes ;

- 8,3 millions de dollars (dont 5,3 millions d'argent frais) en production, promotion et diffusion d'enregistrements d'artistes francophones du Québec ;

- trois millions de dollars supplémentaires en production d'émissions pour enfants ;

- huit heures de production locale hebdomadaire au-delà des 61 heures promises par Télé-Métropole, portant le contenu canadien à 63 % sur l'ensemble de la journée.

Dans une lettre au CRTC le 6 juin 1990, Télé-Métropole a inclus des tableaux illustrant ses engagements et les dépenses contractées pour les remplir. Ils révélaient que l'entreprise avait dépensé 149,2 millions de dollars, soit 16,8 millions de dollars de plus que ses engagements cumulatifs de 132,4 millions pris en 1987.

Les dépenses d'émissions de Télévision Quatre Saisons émanaient aussi en bonne partie d'engagements pris au moment de l'émission du permis d'exploitation. CFCF Inc., la société-mère, avait promis de produire presque tous ses programmes à l'extérieur, sauf les émissions de nouvelles et d'affaires publiques. La station s'engageait à affecter 14,6 millions de dollars aux programmes la première année, dont 8,6 millions de dollars en production indépendante. La filiale de CFCF, Champlain Productions, ne pouvait se qualifier comme maison de production indépendante dans ce contexte.

La nouvelle station s'engageait aussi à produire une série dramatique quotidienne partagée en épisodes de 30 minutes qui seraient diffusés du lundi au vendredi aux heures de grande écoute. Elle a fait part de plans en vue d'étendre sa production dramatique originale à la coproduction de films avec des sociétés théâtrales du Canada et de la France.

CFCF a aussi demandé l'autorisation d'exploiter une station à Québec, proposant d'y faire un peu de programmation locale en échange de publicité locale. Le CRTC a rejeté cette partie de la demande, mais il a invité CFCF à revenir à la charge en proposant une station-relais qui ne solliciterait pas de publicité locale. Subséquemment, le CRTC a autorisé CFCF à établir la station CFAP-TV à Québec le 4 mars 1986.

En juin 1988, le CRTC a modifié le permis d'exploitation de la station CFAP. Les six heures et demie de production locale hebdomadaire ont été portées à 12 heures à compter de 1990 et la station a été autorisée à solliciter de la publicité locale. CFCF a promis d'y investir 52 millions de dollars sur cinq ans, dont 20 millions en programmes locaux.

Quelques chaînes de télévision nous ont dit que les obligations de programmation canadienne et les rigoureuses conditions de permis qui leur ont été imposées, alors que la conjoncture économique était beaucoup plus favorable, menacent aujourd'hui leur stabilité financière. Dans les circonstances, il semble raisonnable de suggérer qu'elles retournent devant le CRTC et lui demandent de les dégager provisoirement de leurs obligations. Les allègements que le CRTC pourrait juger opportun d'accorder devraient cependant être temporaires. S'il est vrai que des émissions canadiennes de qualité sont en définitive l'unique rempart de la télévision canadienne contre l'invasion américaine des ondes, comme nous le répétons tout au long de ce rapport, le CRTC desservirait la télévision, à long terme, en la relevant de l'obligation d'investir ses énergies et ses capitaux dans la réalisation de telles émissions.

RECOMMANDATION

Le CRTC devrait revoir l'impact de sa réglementation, de ses attentes et de ses conditions de permis sur la télévision pour s'assurer que l'industrie a les moyens de s'y conformer dans la conjoncture actuelle. Les détenteurs de permis de télévision liés par des conditions qu'ils sont incapables de remplir dans les circonstances difficiles de l'économie devraient demander au CRTC de les alléger provisoirement.

La vive concurrence des réseaux a provoqué une hausse excessive des frais d'émissions. Le coût moyen des droits de films et d'émissions de l'étranger à Télé-Métropole a augmenté de 74,3 % de 1985 à 1989. Les droits d'un quiz quotidien ont fait du jour au lendemain un bond de 300 $ à 2 000 $, représentant une hausse annuelle de 442 000 $. Les droits de *Surprise sur prise*, l'émission la plus populaire de Quatre Saisons, ont septuplé en trois ans, et les droits de reprise sont 18 fois plus élevés*.

Le CRTC exige en général que les chaînes de télévision affectent des sommes déterminées à des activités comme la préparation de scénarios ou de synopsis et la production de préséries d'émissions canadiennes. Le développement d'émissions est une entreprise très risquée. Quantité de projets n'aboutissent jamais en ondes pour une foule de raisons. Le Groupe de travail croit que le CRTC devrait reconnaître de façon particulière cette initiative des chaînes. Il pourrait, par exemple, imputer aux dépenses requises des chaînes pour les émissions canadiennes un multiple des sommes investies dans les projets de développement.

RECOMMANDATION

Les capitaux de lancement investis par les chaînes de télévision dans les projets d'émissions canadiennes devraient faire l'objet d'une reconnaissance particulière du CRTC dans sa réglementation afin de stimuler les activités de développement.

L'exemption des enregistrements éphémères

Depuis un bon moment, l'industrie de la radiodiffusion presse le gouvernement fédéral d'amender la *Loi sur le droit d'auteur* afin d'en exempter les enregistrements éphémères réalisés pour fin de diffusion. L'exemption permettrait aux diffuseurs d'enregistrer des segments d'émissions dont ils ont déjà acquis les droits d'interprétation sans être forcés d'acheter aussi les droits d'enregistrement. Les enregistrements éphémères sont exempts des lois sur le droit d'auteur aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et ailleurs.

---

* *Radio-Canada a attiré l'attention du Groupe du travail sur cette extraordinaire inflation. Mais lorsque Quatre Saisons a tenté de réduire les droits de Surprise sur prise au début d'avril 1991, Radio-Canada lui a enlevé l'émission. Le montant du contrat n'a pas été dévoilé, mais les journaux ont rapporté que le producteur avait déclaré que son entente avec Radio-Canada était encore plus profitable que celle qu'il avait avec Quatre Saisons.*

La question a récemment été mise en évidence par un jugement de la Cour suprême du Canada concernant le préenregistrement d'une chanson pour laquelle le télédiffiseur avait déjà acquis les droits d'interprétation. La Cour a soutenu que les droits d'interprétation n'incluaient pas le droit d'enregistrement en vertu de la *Loi sur le droit d'auteur*. Le Groupe de travail croit que les chaînes ne devraient pas être tenues d'acquitter les droits d'enregistrement lorsque l'enregistrement a simplement pour but de faciliter la diffusion de l'oeuvre ou son archivage en conformité des règlements du CRTC ou pour fin de référence de la chaîne.

RECOMMANDATION

Le gouvernement devrait amender sa Loi sur le droit d'auteur dans les meilleurs délais en vue d'en exempter les enregistrements éphémères.

Services spécialisés

L'exercice financier 1988-1989 a été une sorte d'année de transition pour les services spécialisés* de langue anglaise et de langue française. La plupart des services ont démarré à l'automne 88. C'est ce qui explique que les revenus et profits de l'exercice financier 1989-1990 affichent un tel écart par rapport à l'année précédente. **(TABLEAU II.10, GRAPHIQUE II.5)**

Le **TABLEAU II.10** indique que :

- la part relative des diverses sources de revenus est restée inchangée ;
- les profits avant intérêts et impôts ont augmenté sensiblement, passant de 16,8 % des revenus en 1988-1989 à 21,6 % en 1989-1990 ;
- les profits avant et après impôts ont baissé légèrement au cours de la période.

---

* ***Les services spécialisés de langue anglaise incluent : Newsworld, Vision, MuchMusic, The Sports Network, Youth Television, et The Weather Channel.***

Les services de langue française sont : TV5, Canal Famille, MusiquePlus, Réseau des sports, et MétéoMédia.

Dans l'ensemble, les services spécialisés ont eu un rendement élevé et leurs revenus publicitaires ont dépassé leurs projections de 1987.

Tableau II.10

Revenus et rentabilité des canaux spécialisés 1989 et 1990

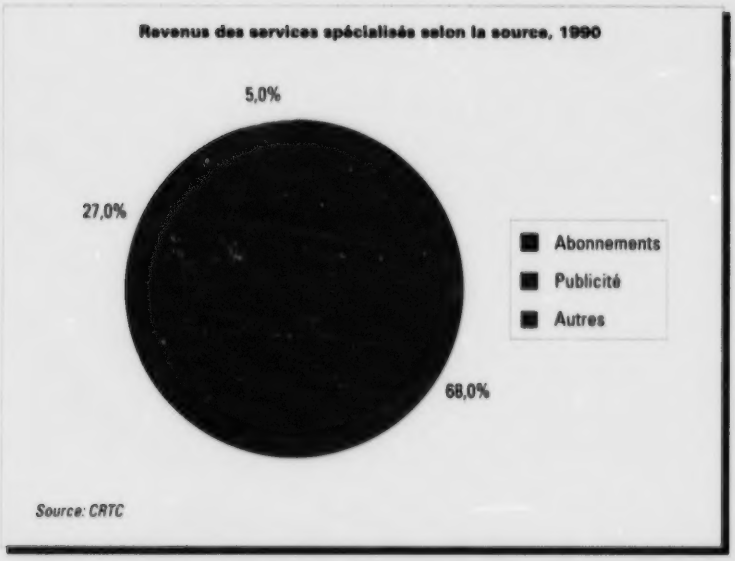
(millions de $)

	1989-90 Année 1	1989-90 Année 2	Croissance annuelle
Revenus			
Abonnements	80.6 (69.2%)	133.3 (68.0%)	65.4%
Publicité	30.4 (26.1%)	52.9 (27.0%)	74.0%
Autres	5.4 (4.6%)	9.9 (5.0%)	83.3%
TOTAL	***116.4*** (100.0%)	***196.1*** (100.0%)	***68.5%***
Profit			
Avant les intérêts et les impôts	19.6 (16.8%)	42.3 (21.6%)	115.8%
Avant les impôts	14.8 (12.7%)	22.0 (11.2%)	48.6%
Après impôts	8.1 (7.0%)	10.1 (5.2%)	24.7% -26.0%

* comprend: TSN, Much Music, YTV, Vision, Musique Plus, Canal Famille, TV5 Météomédia/Weather Channel et RDS (en 1990 seulement); Newsworld n'est pas inclus.

Source: CRTC

Graphique II.5



La télévision par câble

L'industrie du câble est un élément particulièrement profitable du système canadien de radiodiffusion. Elle a réussi à maintenir son rythme de croissance à travers les hauts et les bas de l'économie canadienne. Mais l'industrie du câble aura besoin de toutes ses ressources pour relever le défi des satellites de télévision directe (dont nous faisons état au chapitre VII) dans les années 90.

La télévision par câble est une industrie à prédominance de capital. Son implantation requiert de lourdes mises de fonds - de 6 500 $ à 12 500 $ le kilomètre de câblage. En outre, l'industrie doit faire face à un rythme très rapide d'obsolescence. La capacité des réseaux - d'une douzaine de canaux seulement dans les années 60 - frisera la centaine dans les années 90.

Durant la seconde moitié des années 80, les profits avant impôts de l'industrie du câble ont augmenté au taux moyen annuel de 25,8 % **(TABLEAU II.11, GRAPHIQUE II.6)**. Ses profits avant impôts ont atteint 233,4 millions de dollars, ou 20,2 % de ses revenus, en 1989. Les revenus d'abonnement ont

augmenté au taux moyen annuel de 13 %, dépassant le milliard de dollars en 1989.

L'industrie a réussi à contenir le taux moyen annuel d'augmentation de ses dépenses (12,3 %) en deça de celui de ses revenus (14,5 %), améliorant ainsi sa rentabilité au cours de la période. Les charges techniques et les frais de vente et de promotion ont augmenté au taux moyen annuel de près de 15 %, reflétant la détermination de l'industrie de consolider sa position dans un environnement qui risque de devenir beaucoup plus compétitif avec la prolifération des satellites de diffusion directe.

Les changements apportés par le CRTC aux règlements de tarification du câble le 15 mai 1990 et les paiements de droits de retransmission d'environ 50 millions de dollars à compter du 1er janvier 1990 ralentiront la croissance des profits de l'exercice financier 1990-1991.

Les câblodistributeurs canadiens investissent dans des systèmes de câble aux États-Unis et en Europe. Au Canada, l'industrie du câble poursuivra son mouvement de concentration dans le but d'étendre ses services et de réaliser des économies d'échelle.

Tableau II.11

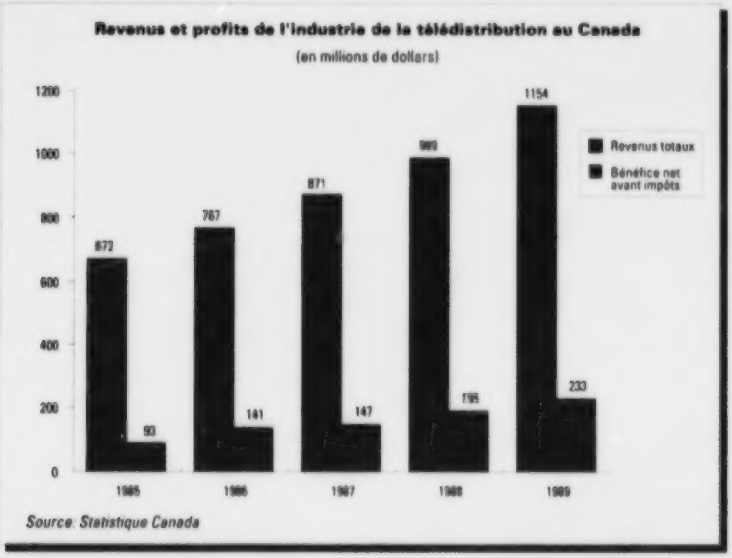
Revenus et dépenses de l'industrie de la télédistribution, Canada, 1985 à 1989
(en milliers de $)

	1985	1986	1987	1988	1989	Croissance annuelle moyenne
REVENUS						
Abonnements	635,347	727,003	772,682	880,284	1,034,223	13.0%
Autres	36,789	40,036	97,943	109,225	119,363	34.2%
TOTAL	***672,136***	***767,039***	***870,625***	***989,509***	***1,153,586***	14.5%
DÉPENSES D'EXPLOITATION						
Services techniques	179,673	205,245	222,340	243,295	309,573	14.6%
Émissions	41,619	44,346	51,575	55,920	54,413	6.9%
Ventes et promotion	22,783	28,155	29,774	36,165	40,051	15.1%
Administration et frais généraux	162,189	180,523	206,254	235,164	259,822	12.5%
Sous-total	406,264	458,269	509,943	570,544	663,859	13.1%
Intérêts	73,284	69,004	97,660	86,384	101,193	8.4%
Amortissement	101,488	110,147	130,431	148,543	166,708	13.2%
Autres redressements, (revenus) dépenses	-2,080	-11,229	-14,345	-11,349	-11,592	-
TOTAL	***578,956***	***626,191***	***723,689***	***794,122***	***920,168***	12.3%
Profit net avant impôts	***93,179***	***140,848***	***146,936***	***195,386***	***233,418***	25.8%
(en % du revenu)	***13.9%***	***18.4%***	***16.9%***	***19.7%***	***20.2%***	
Profit net après impôts	***51,517***	***75,162***	***80,137***	***130,912***	***168,413***	34.5%
(en % du revenu)	***7.7%***	***9.8%***	***10.3%***	***13.5%***	***14.6%***	
Unités déclarantes	***661***	***745***	***972***	***970***	***829***	

Source : Statistique Canada

Après un changement dans les méthodes d'enquête de Statistique Canada, il y a eu une forte baisse des unités répondantes entre 1988 et 1989

Graphique II.6



CHAPITRE III

L'IMPACT DES NOUVEAUX SERVICES

L'audience de la télévision canadienne a subi deux changements majeurs dans les années 80 : elle s'est fragmentée et elle a davantage prêté attention aux émissions canadiennes. Les deux tendances ont eu des répercussions importantes sur la situation financière de la télévision.

La politique des communications a toujours visé et devrait continuer de viser à garder les Canadiens à l'écoute de la télévision canadienne. Il n'est plus possible - et il n'est pas souhaitable non plus - de mettre la population canadienne à l'abri des médias électroniques étrangers. La programmation est la clé de la fidélité du public canadien à la télévision canadienne hertzienne et câblée, surtout au Canada anglais où les stations américaines ont beaucoup plus d'attrait qu'au Canada français.

C'est dans cet esprit que le CRTC a autorisé en :

1982 des réseaux de télévision à péage, dont seuls Super Channel, First Choice et Super Écran subsistent encore ;

1984 les services spécialisés MuchMusic, The Sports Network, Telelatino et Chinavision au volet discrétionnaire du câble ;

1985 Life Channel, service spécialisé consacré à la santé et au mode de vie qui a fermé boutique au bout d'un an ;

1987 un service de télévision à péage (Family Channel) et neuf nouveaux services spécialisés (quatre en langue anglaise et cinq en langue française*), offerts au volet de base du câble où ont aussi été portés MuchMusic et The Sports Network ;

1991 Viewers' Choice Canada, réseau de télévision de paiement à la carte (pay-per-view) distribué par satellite aux réseaux de câble de l'Est du Canada (Ontario, Québec et provinces de l'Atlantique).

* *Selon la règle du CRTC appelée «prend un, prend tout» ou «take one, take all», les câblodistributeurs du Québec devaient distribuer les cinq services pour une période de trois ans s'ils en acceptaient un seul.*

SERVICES SPÉCIALISÉS AU VOLET DE BASE DU CÂBLE

Français	Anglais
TV5	YTV
Canal Famille	MuchMusic
MusiquePlus	The Sports Network
Réseau des Sports	Vision TV
MétéoMédia	Newsworld
	Weather Now

En outre, de nouveaux services de télévision conventionnelle ont été autorisés depuis 1985 au Québec, en Saskatchewan, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Ontario.

NOUVEAUX SERVICES CONVENTIONNELS

Service	Marché	Date de la licence
CFRE-TV	Regina	12/09/85
CFSK-TV	Saskatoon	12/09/85
CFJP-TV (TQS)	Montréal	15/09/85
CFAP-TV	Québec	03/04/86
CHMI-TV	Portage-la-Prairie/ Winnipeg	08/05/86
CBLN-TV	London	05/01/87
CIHF-TV	Halifax Saint-Jean Fredericton Moncton	22/01/87

L'audience des émissions canadiennes

La part d'audience des émissions canadiennes à la télévision de langue anglaise est passée de 26,7 % en 1985 à 31,6 % en 1989. **(TABLEAU III.1, GRAPHIQUE III.1A)** Pour donner une idée de la valeur de l'augmentation, disons qu'un point d'augmentation se traduit par environ 20 millions de dollars par année de revenus publicitaires.

La télévision de Radio-Canada continue d'attirer la majorité de l'audience des émissions canadiennes, mais la plus grande partie de l'augmentation est venue du secteur privé. Elle ne découle pas simplement de la multiplication des stations et des services. Les télédiffuseurs ont à grands frais offert un plus grand nombre d'émissions canadiennes de meilleure qualité.

Les émissions canadiennes ont plus que jamais la faveur de l'audience et remplissent la fonction culturelle qui leur est destinée. Les émissions de la télévision de langue française remportent un succès particulier auprès du public. Elles ont retenu 76,4 % de l'audience de langue française en 1989 comparativement à 66,8 % en 1985. La création d'une troisième chaîne commerciale de langue française est en partie responsable de l'augmentation depuis la saison 1986-1987. **(GRAPHIQUE III.1B)**

Nombre de facteurs expliquent l'augmentation de l'audience des émissions canadiennes :

- la présence active de Téléfilm Canada ;
- la disponibilité de fonds privés pour la production indépendante de télévision par le truchement des incitatifs fiscaux, particulièrement au Québec ;
- la concurrence, forçant les stations à offrir de meilleures émissions pour conserver leur part d'audience ;
- la compétence des artisans de la production de télévision : écrivains, techniciens, producteurs et autres ; et

- les exigences des téléspectateurs, en mesure de comparer la production locale à celle qui provient des États-Unis.

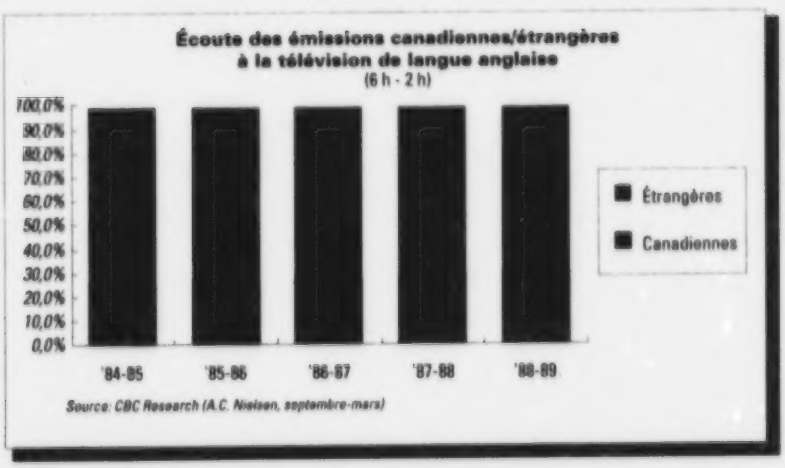
Tableau III.1

Écoute des émissions canadiennes et étrangères à la télévision française et anglaise (6:00 AM - 2:00 AM)

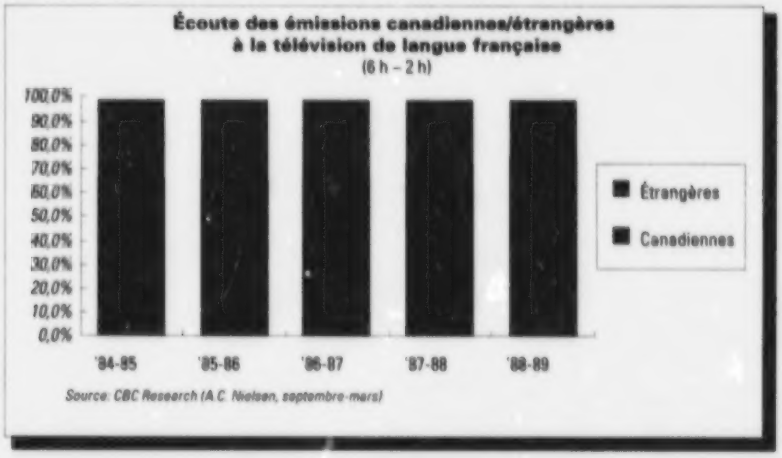
	Française		Anglaise	
	Canadiennes	Étrangères	Canadiennes	Étrangères
1984-85	66.8%	33.2%	26.7%	73.3%
1985-86	66.3%	33.7%	28.7%	71.3%
1986-87	66.7%	33.3%	29.1%	70.9%
1987-88	72.9%	27.1%	30.9%	69.1%
1988-89	76.4%	23.6%	31.6%	68.4%
1989-90	73.9%	26.1%	31.2%	68.8%
Croissance annuelle moyenne	**2.0%**	**-4.0%**	**3.2%**	**-1.3%**

Source: CBC Research (A.C. Nielsen, septembre-mars)

Graphique III.1A



Graphique III.1B



La fragmentation

La fragmentation de l'audience découlant du large éventail de choix offert aux téléspectateurs a eu pour effet d'édulcorer les revenus publicitaires de la télévision. Dans l'univers commercial, l'audience est le produit de la télévision.

Pour l'ensemble, la télévision de langue anglaise ne semble pas avoir beaucoup souffert de la fragmentation. Les stations canadiennes ont conservé la part d'audience de 70 % qu'elles détenaient en 1985. La part des stations américaines est restée stable à 30 %. Les services spécialisés et la télévision à péage n'ont augmenté que de trois points, de 2 % à 5 %. Les stations indépendantes sont passées de 11 % à 15 %. Mais les réseaux conventionnels ont graduellement cédé partie de leur audience aux nouvelles stations et aux services spécialisés. Le réseau privé de langue anglaise CTV a fait une chute de six points, tombant de 29 % en 1985 à 23 % en 1989. Radio-Canada et les stations qu'elle exploite au Canada anglais ont maintenu leur part de 13 %, mais ses affiliées du secteur privé ont perdu deux points, passant de 8 % à 6 %.

L'arrivée de nouveaux services conventionnels et de services spécialisés a profondément modifié la carte de l'audience de la télévision de langue française. Télévision Quatre Saisons, qui n'existait pas en 1985, avait déjà conquis 19 % de l'audience à l'automne 1989. La télévision à péage et les services spécialisés ont gagné quasi instantanément quatre points lorsque quatre nouveaux services ont été introduits au volet de base du câble à l'automne 88. Ils détiennent maintenant 5 % de l'audience. Dans l'intervalle, le réseau privé TVA a perdu 10 points, sa part d'audience passant de 52 % en 1985 à 42 % en 1989. Radio-Canada, les stations qu'elle exploite, et ses affiliées ont perdu 13 points, tombant de 42 % à 29 %.

La part d'audience des deux premiers réseaux de langue française était beaucoup plus élevée que celle de leurs équivalents de langue anglaise en 1985, reflétant la fidélité du public francophone aux stations de langue française et le long délai avant l'arrivée de la troisième chaîne. L'envergure des pertes des deux premières chaînes s'explique par la part inusitée d'audience qu'elles détenaient avant l'arrivée de Quatre Saisons. **(TABLEAU III.2)**

Tableau III.2

Part d'écoute en pourcentage, par groupes de stations pour les télévisions anglaises et françaises Automne, Canada, toutes les personnes 2+

	1985	1986	1987	1988	1989	Écart 1985-1989
	%	%	%	%	%	%
Stations anglaises						
CTV	29	28	27	26	23	-6
Global	6	6	6	6	7	1
Indépendantes	11	12	13	15	15	4
CBC (possédées)	13	14	14	13	13	0
CBC (affiliées)	8	8	8	6	6	-2
TVO	1	1	1	1	1	0
Etats-Unis	30	29	29	29	30	0
Payantes et spécialisées	2	2	2	4	5	3
TOTAL	100	100	100	100	100	
Stations françaises						
TVA	52	47	43	43	42	-10
TQS*	-	6	15	16	19	19
SRC (possédées)	30	28	24	23	22	-8
SRC (affiliées)	12	11	9	8	7	-5
R-Q	5	6	6	5	5	0
Payantes et spécialisées	1	1	2	5	5	4
Autres	-	1	1	-	-	0
TOTAL	100	100	100	100	100	

** TQS: sur les ondes depuis septembre 1986*
Source: CRTC, division des analyses de marchés

L'impact sur les marchés individuels

Les parts relatives d'audience des stations locales dans les grands marchés indiquent que :

- presque toutes les stations conventionnelles ont perdu une bonne part de leur audience avec l'introduction de nouveaux services ;
- l'audience des services spécialisés (compris dans « autres) augmente rapidement partout ; et
- l'audience des stations américaines est partout en déclin.

Dans les marchés où aucune nouvelle station n'a été autorisée tels Toronto et Vancouver, les stations conventionnelles ont conservé leur part d'audience. Dans les deux cas, l'audience des services spécialisés a été récupérée des stations américaines.

À Montréal, CFJP, station-mère du réseau Quatre Saisons, a enlevé une part de 14 % de l'audience tandis que la télévision à péage, les services spécialisés et les vidéocassettes ont gagné 3 % aux dépens de CFTM (Télé-Métropole*), CBFT (Radio-Canada), CFCF, et des stations américaines. **(TABLEAU III.3A)**

---

* ***La part de 26 % attribuée à Télé-Métropole en 1985 est sujette à caution puisque la station a été affectée par une longue grève cette année-là. Il faudrait remonter à 1984 pour avoir une idée plus réaliste de la perte d'audience de Télé-Métropole à la suite de l'introduction de Quatre Saisons. En 1984, la part d'audience de Télé-Métropole dépassait 30 %.***

Tableau III.3A

Parts de marché de la télévision - Montréal
(% des heures totales)

	1985	1989	Écart 1985-1989
	%	%	%
Stations de télévision			
CFTM	26	23	-3
CBFT	23	18	-5
CFJP	-	14	14
CFCF	16	11	-5
CBMT	7	5	-2
CIVM	4	4	0
Autres*	9	12	3
États-Unis	15	13	-2
TOTAL	100	100	0

** Canaux spécialisés, vidéo, télé payante*
Source: CRTC

À Winnipeg, la nouvelle station conventionnelle CHMI a enlevé une part de 12 % de l'audience tandis que la télévision à péage, les services spécialisés et les vidéocassettes ont augmenté de 9 % aux dépens de CKY (-9 %), de CKND (-3 %), de CBWT (-1 %) et des stations américaines (-8 %). **(TABLEAU III.3B)**

Tableau III.3B

Parts de marché de la télévision - Winnipeg
(% des heures totales)

	1985	1989	Écart 1985-1989
	%	%	%
Stations de télévision			
CKND	21	18	-3
CKY	26	17	-9
CBWT	19	18	-1
CBWFT	0.5	1	0.5
CHMI	-	12	12
Autres*	4	13	9
États-Unis	30	22	-8
TOTAL	100	100	0

** Canaux spécialisés, vidéo, télé payante*
Source: CRTC

À Toronto, où aucune nouvelle station conventionnelle n'a été autorisée au cours de la période, le marché a mieux digéré les services spécialisés. L'augmentation de 5 % des services spécialisés, de la télévision à péage et des vidéocassettes a été égalée par deux stations conventionnelles établies, CFMT (+3 %) et CIII, du réseau Global (+2 %). La station CFTO, de Baton Broadcasting, a perdu 6 % ; CBLT, station-mère de Radio-Canada, a perdu 1 % ; CHCH, de Hamilton, est tombée de 1 % et les stations américaines de 2 %. **(TABLEAU III.3C)**

Tableau III.3C

Parts de marché de la télévision - Toronto
(% des heures totales)

	1985	1989	Écart 1985-1989
	%	%	%
Stations de télévision			
CFTO	19	13	-6
CBLT	12	11	-1
CFMT	2	5	3
CIII	13	15	2
CITY	9	9	0
CICO	2	2	0
CHCH	7	6	-1
CBLFL	0.5	0.5	0
Autres*	12.5	17.5	5
États-Unis	23	21	-2
TOTAL	100	100	0

** Canaux spécialisés, vidéo, télé payante*
Source: CRTC

Comme Toronto, Vancouver a doucement assimilé les services spécialisés, la télévision à péage et les vidéocassettes, qui ont pris 5 % de l'audience. CHAN a perdu 4 %, CBUT 2 % et CHEK 1 %. CKVU a réussi à augmenter sa part de l'audience de 4 % et les stations américaines ont perdu 2 %. **(TABLEAU III.3D)**

Tableau III.3D

Parts de marché de la télévision - Vancouver
(% des heures totales)

	1985	1989	Écart 1985-1989
	%	%	%
Stations de télévision			
CHAN	23	19	-4
CBUT	16	14	-2
CBUFT	0.5	0.5	0
CHEK	6	5	-1
CKVU	10	14	4
KNOW	1	1	0
Autres*	5.0	10	5
États-Unis	39	37	-2
TOTAL	100	100	0

** Canaux spécialisés, vidéo, télé payante*
Source: CRTC

L'impact financier

Les nouvelles stations conventionnelles et les services spécialisés ont eu un effet dévastateur sur la situation financière des stations établies.

Pour préserver la confidentialité des renseignements financiers fournis par les stations, nous avons formé deux groupe-témoins pour illustrer l'impact des nouveaux services sur les marchés individuels. Le premier groupe inclut trois marchés où une ou deux nouvelles stations conventionnelles ont été autorisées en 1986 et 1987. Il comprend Montréal, Winnipeg/ Portage-la-Prairie et Regina/Saskatoon. Le second groupe inclut Toronto et Vancouver, où aucune nouvelle station n'a été autorisée dans la seconde moitié des années 80.

Les revenus des deux groupes ont augmenté à un rythme légèrement plus élevé que la moyenne nationale des stations de télévision privées (7,3 %) et beaucoup plus élevé que le taux de l'inflation (4,2 %) au cours de la période.

Il y a cependant eu des différences marquées au poste des dépenses. Dans le groupe des villes où de nouveaux services conventionnels ont été autorisés, les dépenses ont augmenté au taux annuel moyen de 17,4 % de 1985

à 1990. Dans l'autre groupe, elles ont aussi augmenté sensiblement, mais à un rythme plus lent (10,4 %). Ainsi, les stations des marchés qui n'ont pas eu à subir d'autres bouleversements que l'introduction des services spécialisés ont réussi à contenir leurs dépenses, mais dans les deux groupes le taux de croissance des dépenses a été plus élevé que celui des revenus.

Les deux groupes ont donc subi une baisse de leurs revenus d'exploitation au cours de la période. Le premier groupe a accusé un déficit de 6,7 % de ses revenus d'exploitation en 1990 comparativement à un profit de 29,2 % en 1985, un écart de 35,9 %. Les profits avant impôts et intérêts et les profits avant impôts ont été affectés pareillement. **(TABLEAU III.4A, GRAPHIQUE III.2A)** Le second groupe a accusé une baisse au cours de la période, mais restait financièrement sain en 1990. **(TABLEAU III.4B, GRAPHIQUE III.2B)**

On en conclut que l'augmentation de la concurrence dans l'industrie de la télévision entraîne des hausses de coûts beaucoup plus fortes que la capacité des marchés de générer de nouveaux revenus.

Tableau III.4A

Revenus, dépenses et rentabilité des stations de télévision privées dans des marchés spécifiques
(milliers de $)

Montréal, Winnipeg/Portage-La-Prairie et Régina/Saskatoon

	1985	1986	1987	1988	1989	1990p	Croissance Annuelle Moyenne
Revenus	172.7	185.4	198.1	232.4	255.6	256.0	8.2%
Dépenses	122.3	138.6	184.0	222.1	248.6	273.1	17.4%
Bénéfice (perte) d'opération	50.4	46.8	14.1	10.3	7.0	(17.1)	-
(% des revenus)	*29.2%*	*25.2%*	*7.1%*	*4.4%*	*2.7%*	*-6.7%*	
Amortissement	5.3	5.4	8.4	11.6	12.9	13.8	21.1%
Bénéfice (perte) avant les intérêts et les impôts	45.1	41.4	5.7	(1.3)	(5.9)	(30.9)	-
(% des revenus)	*26.1%*	*22.3%*	*2.9%*	*-0.6%*	*-2.3%*	*-12.1%*	
Intérêts	11.0	5.4	10.7	14.7	22.4	22.8	15.7%
Ajustements	-14.4	-3.8	-6.4	0.5	-3.2	-0.8	-
Bénéfice (perte) avant impôts	48.5	39.8	1.4	(16.5)	(25.1)	(52.9)	-
(% des revenus)	*28.1%*	*21.5%*	*0.7%*	*-7.1%*	*-9.8%*	*-20.7%*	
Unités déclarantes	**6**	**7**	**8**	**10**	**10**	**10**	

Source: CRTC
p: préliminaire

Tableau III.4B

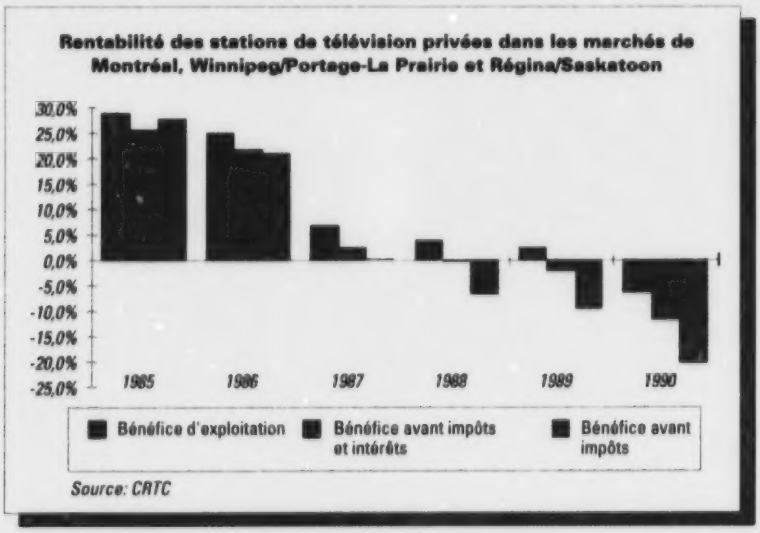
Revenus, dépenses et rentabilité des stations de télévision privées dans des marchés spécifiques
(milliers de $)

Toronto* et Vancouver

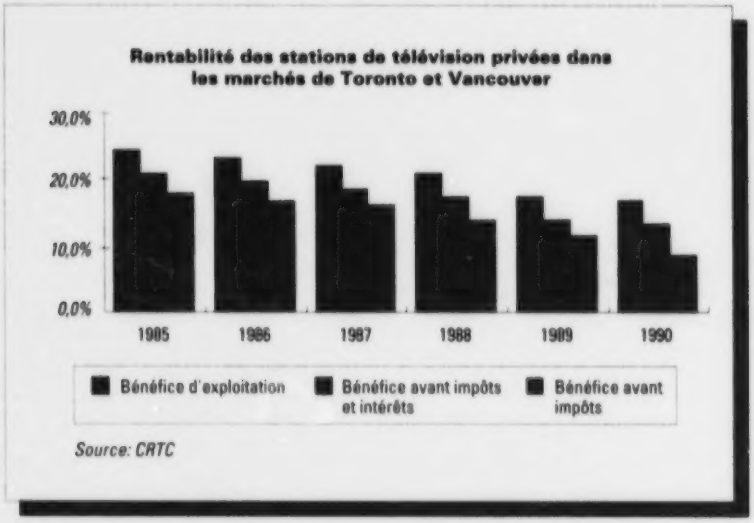
Toronto et Vancouver	1985	1986	1987	1988	1989	1990p	Croissance annuelle moyenne
Revenus	301.7	311.4	336.4	365.6	400.7	449.7	8.3%
Dépenses	226.7	236.0	259.7	287.9	329.8	372.3	10.4%
Bénéfice (perte) d'opération (% des revenus)	75.0 *24.9%*	73.4 *23.6%*	76.7 *22.8%*	77.7 *21.3%*	70.9 *17.7%*	77.4 *17.2%*	0.6%
Amortissement	9.4	10.2	11.6	12.2	12.9	14.0	8.3%
Bénéfice (perte) avant les intérêts et les impôts (% des revenus)	65.6 *21.7%*	63.2 *20.3%*	65.1 *19.4%*	65.5 *17.9%*	58.0 *14.5%*	63.4 *14.1%*	-0.7%
Intérêts	9.4	8.9	8.3	8.8	12.1	32.8	28.4%
Ajustements	0.4	0.2	0.1	3.3	-1.6	-10.3	-
Bénéfice (perte) avant impôts (% des revenus)	55.8 *18.5%*	54.1 *17.4%*	56.7 *16.9%*	53.4 *14.6%*	47.5 *11.9%*	40.9 *9.1%*	-6.0%
Unités déclarantes	7	7	7	7	7	7	

** comprend CHCH*
p: préliminaire
Source: CRTC

Graphique III.2A



Graphique III.2B



Un moratoire

C'est pourquoi le Groupe de travail croit fermement qu'un moratoire s'impose sur l'émission de permis d'exploitation de nouveaux services de télévision. Même au terme du moratoire, l'organisme de réglementation devrait être très prudent avant d'autoriser de nouveaux services. La télévision au Canada éprouve de graves difficultés économiques et il faudrait lui donner le temps de mûrir et de se stabiliser.

Avant l'expiration du moratoire, le CRTC devrait charger un groupe indépendant de faire enquête sur la situation économique du système canadien de radiodiffusion afin de mesurer l'impact qu'aurait l'introduction de nouveaux services. Les résultats de l'enquête devraient être rendus publics pour fins de discussion.

RECOMMANDATION

L'émission de permis d'exploitation de nouveaux services, conventionnels ou autres, devrait faire l'objet d'un moratoire d'une durée de trois ans.

Le Groupe de travail n'est pas sans savoir qu'on réclame avec insistance la création d'un service continu de nouvelles de langue française sur le modèle du service *Newsworld* de Radio-Canada. Le principe d'égalité inscrit dans la Loi sur la radiodiffusion justifie évidemment la mise sur pied d'un tel service, mais le Groupe de travail estime qu'il serait inopportun de l'introduire en ce moment. Le service continu de nouvelles de langue française devrait donc être sujet au moratoire recommandé ci-dessus. Au terme de la période de trois ans, il conviendrait d'envisager la création de l'équivalent de langue française de *Newsworld* à la lumière des études commandées par le CRTC sur la situation économique du système de la radiodiffusion.

RECOMMANDATION

Le service continu de nouvelles de langue française devrait être sujet au moratoire de trois ans sur les nouveaux services.

L'étagement et l'assemblage des services au câble

Les audiences du CRTC sur la câblodistribution des services conventionnels et spécialisés en 1987 ont abordé l'étagement, la diversification, le prix et l'assemblage des services spécialisés canadiens et américains. Les questions qu'elles devaient trancher étaient les suivantes :

- l'addition au volet de base du câble de services spécialisés que ne désiraient pas forcément les abonnés ;
- l'élasticité des tarifs d'abonnement ;
- l'impact des services spécialisés sur les revenus publicitaires de la télévision conventionnelle ;
- le rapport des revenus de la publicité et des abonnements pour les services ayant accès aux deux sources de revenus ;

- la diversification des services de manière à offrir au téléspectateur canadien un choix comparable à celui de la télévision directe par satellite des États-Unis ;
- la capacité du câble ; et
- les règles d'assemblage des services et le traitement de faveur à accorder aux services canadiens.

La faillite du C-Channel* en 1983 et de Life Channel en 1986 a amené le CRTC à examiner de plus près la rentabilité des demandes. Les neuf nouveaux services spécialisés et le service de télévision à péage autorisés en 1987 parmi une vingtaine de demandes fonctionnent toujours.

Se modelant sur les journaux, les câblodistributeurs tentent d'offrir à leurs abonnés une variété de signaux de télévision attrayants à prix abordable. Vu la disparité des marchés au Canada, le câblodistributeur local reste le plus apte à déterminer le choix et le prix des services qu'il offrira aux volets supplémentaires.

L'impact des services spécialisés

L'autorisation de services spécialisés canadiens a introduit un nouvel élément majeur dans l'univers concurrenciel de la télévision conventionnelle.

À l'été 90, les services spécialisés canadiens touchaient une part de 2 % à 4 % de l'audience. L'ACR croit qu'ils ont eu un impact direct sur la télévision conventionnelle et son potentiel de revenus.

Jusqu'ici, le débat public sur les services spécialisés s'est borné à la question de savoir s'ils sont trop onéreux pour les abonnés. Leur forte dépendance des revenus d'abonnement et la résistance des abonnés du câble à leur distribution au volet de base ont détourné l'attention de leur impact sur le potentiel des revenus publicitaires de la télévision.

---

* *Concédé à la société Lively Arts Market Builders Inc. pour la diffusion d'émissions culturelles.*

En 1989-1990, leur première année complète d'exploitation sauf pour *MuchMusic* et *The Sports Network*, les services spécialisés - à l'exclusion de Newsworld - ont accumulé des revenus de 186,2 millions de dollars, dont 133,3 millions provenaient des abonnements et 52,9 millions de la publicité. Leurs revenus publicitaires ont presque égalé la somme de revenus que les services spécialisés autorisés en 1987 pensaient tirer de la publicité pour les cinq années d'exploitation de leur licence (60 millions de dollars).

Les services spécialisés sont aujourd'hui confinés à la publicité nationale. Dans l'intérêt du système de télévision, le Groupe de travail croit qu'il faut maintenir cette restriction. Nous croyons aussi que la politique du CRTC de limiter la publicité locale aux stations offrant un service local est une politique saine et doit être maintenue.

RECOMMANDATION

La politique du CRTC confinant les services spécialisés à la publicité nationale doit être maintenue.

Le Groupe de travail reconnaît qu'il était nécessaire de permettre aux services spécialisés de profiter d'une double source de revenus - abonnements et publicité - pour démarrer en 1988. Mais la majorité des services spécialisés ont aujourd'hui un rendement qui dépasse de loin leurs attentes. Il faut se demander s'ils devraient continuer d'avoir accès à la publicité - en tout cas au même degré - au moment où la télévision conventionnelle arrive à peine à surnager. Les revenus de 52,9 millions de dollars que les services spécialisés ont tirés de la publicité en 1989-1990 ne représentent encore qu'une faible proportion du total des revenus publicitaires de la télévision, mais ils augmentent rapidement et représenteront bientôt une part importante du marché.

La répartition des tarifs d'abonnement entre les services spécialisés ne semble pas non plus faire beaucoup de sens. Il faudrait rationaliser les tarifs en fonction du coût et de la valeur marchande de chaque service. En opérant cette révision pour les services spécialisés de langue française, il faudrait tenir compte de l'addition éventuelle d'un service continu de nouvelles.

RECOMMANDATION

- **Les services spécialisés devraient continuer de profiter de deux sources de revenu - abonnements et publicité.**

- **Les tarifs d'abonnement devraient être révisés en fonction du coût et de la valeur marchande de chaque service.**

- **Le CRTC devrait revoir la situation des services spécialisés et à la lumière de leurs états financiers, réduire leurs disponibilités publicitaires.**

CHAPITRE IV
LA PURLICITÉ

Les Canadiens dépensent plus de 3,5 milliards de dollars par an en publicité, abonnements au câble et crédits parlementaires pour soutenir la télévision au Canada. La publicité, qui représente environ 40 % de cette somme, finance la télévision privée et procure un important revenu d'appoint à la télévision publique.

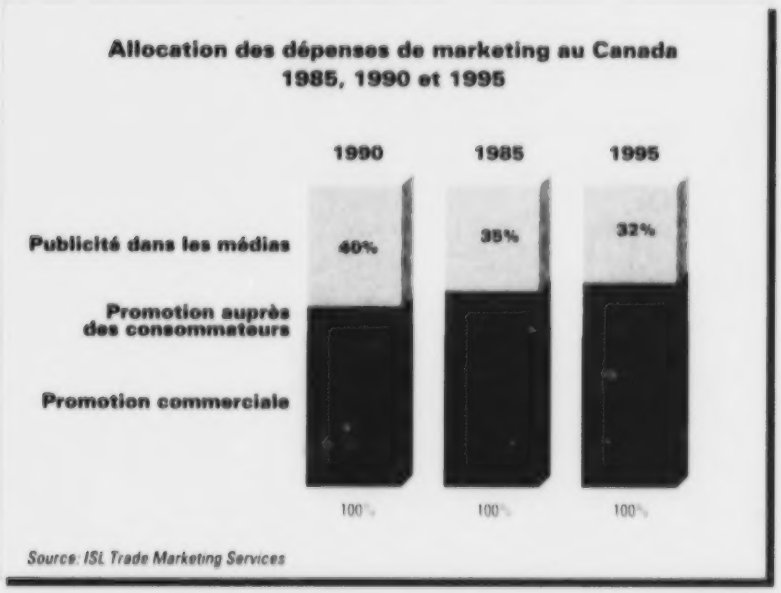
La télévision touche cependant moins du sixième des revenus publicitaires des médias au Canada. Elle rivalise avec d'autres grands médias, et les dépenses de publicité dans les médias sont en déclin. L'industrie dépense aujourd'hui presque deux fois plus en promotion des ventes chez les commerçants et les consommateurs. C'est en partie ce qui explique les difficultés économiques de la télévision privée conventionnelle. Depuis cinq ans, le nombre de stations a augmenté et l'augmentation de leurs revenus a été bien inférieure à celle de leurs dépenses.

L'industrie de la publicité a enregistré une croissance modérée au Canada depuis 1985. Les dépenses de publicité ont augmenté de 44 %, passant de 6,3 milliards de dollars en 1985 à 9,1 milliards en 1989, pour un taux moyen de croissance annuelle de 9,6 %. L'aperçu pour 1990 indique que l'ensemble de la publicité média dépassera dix milliards de dollars.

La tendance en faveur de la promotion des ventes au consommateur (ex. coupons, concours, bons de réduction, primes, événements spéciaux) continue de saper le revenu potentiel des médias, dont la télévision. La maison *Trade Marketing Services* a sondé 37 fabricants et entreprises d'alimentation en 1990 : ils prévoient que leurs dépenses de publicité média, qui constituaient 40 % de leur budget de marketing en 1985 et 35 % en 1990, n'en représenteront plus que 32 % en 1995. **(GRAPHIQUE IV.1)** La promotion, qui représentait environ 60 % des dépenses de marketing en 1985, en représentera 65 % en 1990 et 68 % en 1995. La hausse est imputable à la promotion des ventes à la consommation. On observe la même tendance aux États-Unis où la promotion des ventes représentait 65 % des dépenses de marketing en 1989 comparativement à 35 % pour la publicité dans les médias. On prévoit qu'elle représentera 66 % en 1994 contre 34 % pour la publicité.

L'insistance sur la promotion menace les revenus publicitaires d'autres médias comme la radio, les journaux et les magazines. La télévision a cependant moins de chances de reprendre le terrain perdu parce qu'elle est beaucoup plus apte à créer et à populariser des images de marque qu'à pousser la vente instantanée.

Graphique IV.1



Dans l'industrie de la publicité au Canada et aux États-Unis, on pense que les annonceurs délaissent la publicité média pour un marketing qui donne des résultats mesurables à court terme.

Le détournement d'une part grandissante des budgets de marketing vers la promotion a entraîné un manque à gagner de 1,3 milliard de dollars en publicité média depuis 1985. Le **TABLEAU IV.1** démontre que si la télévision avait maintenu la part des dépenses de marketing qu'elle détenait en 1985, elle aurait touché 269,8 millions de dollars de plus.

Tableau IV.1

Dépenses totales de marketing au Canada
1985 et 1989

	1985		1989*		1989**	Écart
	millions de $	%	millions de $	%		1985-1989
Publicité média						
Télévision***	1,046.5	6.6%	1,456.4	5.6%	1,726.2	-269.8
Autres médias	5,252.8	33.4%	7,633.3	29.4%	8,664.6	-1,031.3
Sous-total	6,299.3	40.0%	9,089.7	35.0%	10,390.8	-1,301.1
Promotion						
Consommateur	1,574.8	10.0%	3,898.7	15.0%	2,597.7	1,301.0
Commerce	7,874.1	50.0%	12,988.5	50.0%	12,988.5	0.0
Sous-total	9,448.9	60.0%	16,887.2	65.0%	15,586.1	1,301.1
Total des dépenses de marketing	**15,748.2**	100.0%	**25,976.9**	100.0%	**25,976.9**	0.0

** Nous avons fait l'hypothèse que la répartition des dépenses de marketing de 1989 est identique à celle de 1990.*
*** Nous avons distribué les dépenses totales suivant les parts de marché de 1985.*
**** Diffuseurs publics et privés.*
Source: compilation de Secor à partir de données de Statistique Canada et de ISL Trade Marketing Services

Forte croissance

Les ventes de publicité télévisée ont toujours affiché un fort taux de croissance, quoique inférieur à la courbe des dépenses et largement inférieur à ce qu'il pourrait être. Des six médias analysés dans le **TABLEAU IV.2A**, seuls les périodiques ont enregistré un meilleur taux de croissance que la télévision de 1973 à 1989.

Le rythme s'est ralenti au cours des dernières années cependant. Les revenus publicitaires sont passés de 1,0 milliard de dollars en 1985 à 1,5 milliard en 1989. C'est un taux moyen de croissance annuelle de 8,6 %, supérieur à celui de l'inflation qui n'a été que de 4,2 % durant la même période, mais inférieur à celui de l'ensemble de la publicité média (9,6 %) et bien inférieur à celui de la publicité extérieure (11,1 %) et des périodiques (13,9 %). En outre, la part de la publicité média de la télévision est tombée de 16,6 % en 1985 à 16,0 % en 1989, révélant un manque à gagner de 54,6 millions de dollars.

De 1973 à 1989, la valeur nette de la publicité média a augmenté au taux annuel moyen de 12,0 % comparativement à un taux d'inflation de 7,5 %.

Tableau IV.2A

REVENUS NETS DE PUBLICITÉ, SELON LES MÉDIAS
1973-1989 (en millions de $)

Année	Télévision	Radio	Journaux	Périodiques	Extérieur	Autres imprimés	TOTAL ensemble des médias
1973	198.5	160.3	526.8	172.6	116.9	304.3	1,479.4
1974	225.2	182.9	604.7	207.0	132.5	368.4	1,720.7
1975	265.6	207.7	678.5	262.5	137.6	386.6	1,938.5
1976	322.6	241.8	796.5	294.2	153.0	435.7	2,243.8
1977	375.6	269.1	848.6	330.6	162.6	471.6	2,458.1
1978	441.8	305.5	930.5	387.5	182.1	543.5	2,790.9
1979	526.8	352.0	1,029.3	454.1	211.0	645.9	3,219.1
1980	610.3	392.0	1,223.3	554.3	241.4	742.1	3,763.4
1981	691.7	438.5	1,419.9	650.0	280.0	851.6	4,331.7
1982	777.3	466.4	1,438.4	674.1	290.0	976.2	4,622.4
1983	863.8	479.9	1,550.7	769.5	307.5	1,078.6	5,050.0
1984	970.3	544.7	1,729.2	879.3	391.5	1,294.9	5,809.9
1985	1,046.5	566.2	1,907.7	894.6	470.5	1,413.6	6,299.3
1986	1,095.3	611.5	2,116.6	1,036.5	545.0	1,587.9	6,992.8
1987	1,197.4	648.5	2,304.2	1,193.8	610.0	1,700.0	7,653.9
1988	1,339.0	705.9	2,517.9	1,362.9	658.8	1,827.7	8,432.2
1989	1,456.4	751.0	2,684.6	1,504.1	718.1	1,978.9	9,093.1
Croissance annuelle moyenne	**13.3%**	**10.1%**	**10.7%**	**14.5%**	**12.0%**	**12.4%**	**12.0%**
Taux de croissance réel	**5.8%**	**2.6%**	**3.2%**	**7.0%**	**4.5%**	**4.9%**	**4.5%**

Sources : Statistique Canada et Maclean-Hunter Research

Notes :

- Inflation moyenne durant la période = 7,5%.
- Les chiffres comprennent les revenus publicitaires de la SRC.
- Les chiffres de la télévision et de la radio sont ceux observés de 1973 à 1989, selon Statistique Canada.
- Les autres, observés de 1973 à 1986 et estimations de MHR pour 1987-1989.

Les périodiques ont enregistré le plus fort taux de croissance (14,5 %), portant leur part du marché de 11,7 % en 1973 à 16,5 % en 1989. **(TABLEAU IV.2B)** Ils ont surtout marqué des gains aux dépens des journaux, qui ont vu leur part de publicité baisser substantiellement, de 35,6 % en 1973 à 29,5 % en 1989.

La télévision, profitant du taux de croissance le plus fort après les périodiques, a progressivement augmenté sa part de la publicité média, de 13,4 % à 16,0 %. Ce gain modeste semble s'être produit au détriment de la radio dont la part est tombée de 10,8 % à 8,3 % au cours de la période.

Après avoir atteint un sommet de 17,1 % en 1983, la part de la télévision a décliné au cours des deux années suivantes jusqu'à atteindre 15,6 % en 1987. **(GRAPHIQUE IV.2)**. Elle a ensuite repris sa courbe ascendante. Une centrale d'achat d'espace média de Toronto* croit que les indicateurs sont positifs pour la période de 1990 à 1993 et que la part de la publicité média de la télévision devrait de nouveau atteindre 17 %.

Tableau IV.2B

PART DES REVENUS NETS DE PUBLICITÉ, SELON LES MÉDIAS
1973-1989

Année	Télévision	Radio	Journaux	Périodiques	Extérieur	Autres imprimés	TOTAL ensemble des médias
1973	13.4%	10.8%	35.6%	11.7%	7.9%	20.6%	100.0%
1974	13.1%	10.6%	35.1%	12.0%	7.7%	21.4%	100.0%
1975	13.7%	10.7%	35.0%	13.5%	7.1%	19.9%	100.0%
1976	14.4%	10.8%	35.5%	13.1%	6.8%	19.4%	100.0%
1977	15.3%	10.9%	34.5%	13.4%	6.6%	19.2%	100.0%
1978	15.8%	10.9%	33.3%	13.9%	6.5%	19.5%	100.0%
1979	16.4%	10.9%	32.0%	14.1%	6.6%	20.1%	100.0%
1980	16.2%	10.4%	32.5%	14.7%	6.4%	19.7%	100.0%
1981	16.0%	10.1%	32.8%	15.0%	6.5%	19.7%	100.0%
1982	16.8%	10.1%	31.1%	14.6%	6.3%	21.1%	100.0%
1983	17.1%	9.5%	30.7%	15.2%	6.1%	21.4%	100.0%
1984	16.7%	9.4%	29.8%	15.1%	6.7%	22.3%	100.0%
1985	16.6%	9.0%	30.3%	14.2%	7.5%	22.4%	100.0%
1986	15.7%	8.7%	30.3%	14.8%	7.8%	22.7%	100.0%
1987	15.6%	8.5%	30.1%	15.6%	8.0%	22.2%	100.0%
1988	15.9%	8.4%	29.9%	16.4%	7.8%	21.7%	100.0%
1989	16.0%	8.3%	29.5%	16.5%	7.9%	21.8%	100.0%

Sources : Statistique Canada et Maclean-Hunter Research
Notes :
- Inflation moyenne durant la période = 7,5%
- Les chiffres comprennent les revenus publicitaires de la SRC.
- Les chiffres de la télévision et de la radio sont ceux observés de 1973 à 1989, selon Statistique Canada.
- Les autres: observés de 1973 à 1986 et estimations de MHR pour 1987-1989.

* ***Harrison Young Pesonen & Newell Inc.***

Graphique IV.2

La télévision privée

La part de la publicité de la télévision privée a été relativement stable depuis trois ans, après une chute entre 1986 et 1987. De 84,5 % en 1983, elle est tombée à 81,8 % en 1987 et a continué de décliner légèrement jusqu'à 81,6 % en 1988 et 80,4 % en 1989. **(TABLEAU IV.3, GRAPHIQUES IV.3 & IV.4)**

Les revenus publicitaires des services spécialisés ne sont pas inclus dans les statistiques de la publicité télévisée. Ils ne représentent pas encore une part significative de l'ensemble, mais augmentent rapidement. On estime qu'ils ont atteint 52,9 millions de dollars en 1990, soit 3,6 % du total de la publicité à la télévision.

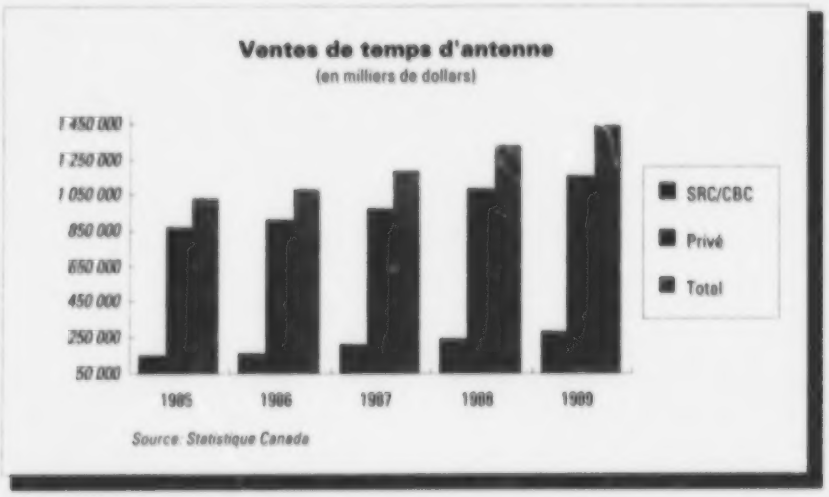
Tableau IV.3

VENTE DE TEMPS D'ANTENNE SELON LE TYPE DE PUBLICITE
(en milliers de $)

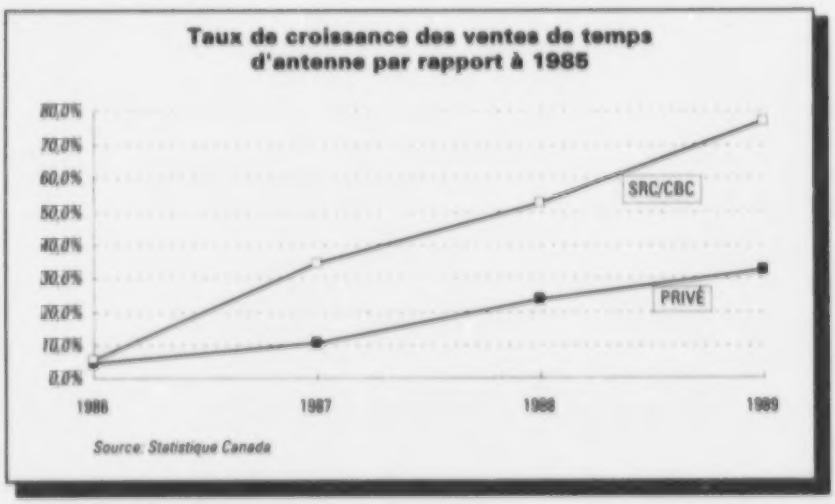
		Privé		SRC/CBC		TOTAL	
		$	%	$	%	$	%
1989	Local	320,283	90.1%	35,133	9.9%	355,416	100.0%
	National	665,166	84.6%	121,317	15.4%	786,483	100.0%
	Réseau	184,942	58.8%	129,599	41.2%	314,541	100.0%
	Total	**1,170,391**	**80.4%**	**286,049**	**19.6%**	**1,456,440**	**100.0%**
1988	Local	303,362	92.7%	23,796	7.3%	327,158	100.0%
	National	613,907	84.9%	109,380	15.1%	723,287	100.0%
	Réseau	174,810	60.6%	113,752	39.4%	288,562	100.0%
	Total	**1,092,079**	**81.6%**	**246,928**	**18.4%**	**1,339,007**	**100.0%**
1987	Local	266,946	91.9%	23,636	8.1%	290,582	100.0%
	National	564,114	83.8%	109,138	16.2%	673,252	100.0%
	Réseau	149,030	63.8%	84,562	36.2%	233,592	100.0%
	Total	**980,090**	**81.8%**	**217,336**	**18.2%**	**1,197,426**	**100.0%**
1986	Local	232,397	94.0%	14,858	6.0%	247,255	100.0%
	National	532,811	87.3%	77,226	12.7%	610,037	100.0%
	Réseau	158,976	66.8%	79,052	33.2%	238,028	100.0%
	Total	**924,184**	**84.4%**	**171,136**	**15.6%**	**1,095,320**	**100.0%**
1985	Local	208,139	93.6%	14,239	6.4%	222,378	100.0%
	National	519,512	86.8%	79,254	13.2%	598,766	100.0%
	Réseau	157,119	69.7%	68,239	30.3%	225,358	100.0%
	Total	**884,770**	**84.9%**	**161,732**	**15.5%**	**1,046,502**	**100.0%**
Croissance annuelle moyenne 89/85		7.3%	-1.3%	15.3%	6.2%	8.6%	

Source: Statistique Canada

Graphique IV.3



Graphique IV.4



Un marché sous-développé

Par rapport aux marchés comparables de l'étranger, estime le Bureau de télévision du Canada, la télévision canadienne souffre d'un manque à gagner d'environ un milliard de dollars en revenus publicitaires.*

Les dépenses de publicité par personne à la télévision canadienne sont largement en retard sur celles des États-Unis et de l'Australie, qui ont un système de télévision commerciale semblable au nôtre. En Nouvelle-Zélande, les dépenses de publicité à la télévision se comparent à celles du Canada, même si le temps réservé à la publicité à l'antenne et les dépenses par personne sont beaucoup moindres. Au Royaume-Uni, malgré un temps d'antenne restreint, les dépenses par personne sont beaucoup plus élevées. **(TABLEAU IV.4A)**

---

* ***Les statistiques contenues dans les tableaux IV.4A à IV.4F proviennent des sources suivantes :***

Sources canadiennes :

Estimations du BTV d'après MacLean Hunter, Statistique Canada et le CRTC. La commission d'agence de 15 % a été ajoutée aux statistiques sur la publicité nationale. Les annuaires du téléphone et des villes, qui représentent 10,3 % du total net, sont exclus.
La télévision nationale inclut les services spécialisés.
Les frais de production de la publicité extérieure, estimés à 7 % du total brut, sont inclus dans l'ensemble de la publicité.

Sources américaines :

McCann Erickson/TVB U.S., chiffres ajustés par BTV Canada
Les frais de production sont soustraits de la télévision (10 %), de la télévision locale par câble (10 %), de la radio (10 %), des journaux (7 %), des magazines (11 %), de la publicitee extérieure (14 %), des publications agricoles (10 %). La publicité diverse, comprenant les annuaires, la publicité sur le lieu de vente et la publicité tracée par un avion, est exclue. Elle représentait 19 % du total.

Sources australiennes :

Fédération des stations de la télévision commerciale australienne/Bureau de télévision de l'Australie

Sources néo-zélandaises :

Télévision Nouvelle-Zélande

Sources de la Grande-Bretagne :

Advertising Association Advertising Statistics Yearbook
La publicité directe par correspondance et les frais de production pour la publicité télévisée, la publicité par correspondance, les affiches, la publicité radio et cinéma. Le total exclut l'édition publicitaire et les annuaires (5 % de l'ensemble)

Tableau IV.4A

Comparaison internationale des revenus bruts de la publicité, 1989

	Revenus bruts de publicité			Revenus bruts de publicité à la télévision		
	Total (millions de $)	Par capita	CAN$ par capita	Total (millions de $)	Par capita	CAN$ par capita
Canada	8,724	$333	$333	1,691	$65	$65
États-Unis	93,442	$374	$449	24,322	$97	$116
Australie	5,025	$297	$282	1,681	$99	$94
Nouvelle-Zélande	956	$286	$203	288	$86	$61
Royaume-Uni	7,485	£131	$282	2,286	£40	$86

Source: Bureau de la télévision du Canada

Au Canada, la publicité télévisée par personne est d'environ moitié moindre qu'aux États-Unis alors que les autres médias n'accusent qu'un retard de 21 %. **(TABLEAU IV.4B)**

Tableau IV.4B

Dépenses brutes per capita en publicité, 1989

	CAN$	
	Canada	États-Unis
Publicité totale	333	$449
Publicité à la télévision	65	$116
Publicité totale moins publicité à la télévision	268	$333

Source: Bureau de la télévision du Canada

La télévision ne touche que 19 %* des revenus publicitaires au Canada, part largement inférieure à celle de la télévision des quatre pays sur lesquels porte l'étude. En 1990, avec l'entrée en service d'un nouveau réseau de télévision commerciale privée en Nouvelle-Zélande, la part de la télévision est passée de 30 % à 33 %. **(TABLEAU IV.4C)**

---

* ***Le chiffre de 19 % utilisé par le BTC s'applique aux revenus bruts. Les revenus publicitaires nets de la télévision au Canada s'établissaient à 16 % en 1989, tel qu'indiqué au tableau IV.2B.***

Tableau IV.4C

Part de la télévision dans les revenus bruts totaux de la publicité

Canada	19%	
États-Unis	26%	
Australie	33%	
Nouvelle-Zélande	30%	(1980 33%)
Royaume-Uni	31%	

Source: Bureau de la télévision du Canada

Le Canada est en retard sur les États-Unis tant pour la publicité nationale (8 %) que la publicité locale (7 %). **(TABLEAU IV.4D)**

Tableau IV.4D

Part de la télévision dans l'ensemble des revenus bruts de la publicité, 1980

	Canada	États-Unis
Part dans la publicité nationale	24%	32%
Part dans la publicité locale	11%	18%
Part dans le total	19%	26%

Source: Bureau de la télévision du Canada

Au Canada, la télévision ne touche par personne que 41 % des revenus de publicité locale et 62 % des revenus de publicité nationale par rapport à la télévision américaine. Au Canada, la part de la publicité locale par rapport à la publicité nationale est donc encore plus faible qu'aux États-Unis. **(TABLEAU IV.4E)**

Tableau IV.4E

Dépenses de télévision per capita (CAN$), 1969

	Canada	États-Unis	Indice Canada/États-Unis
National	51	82	0.62
Local	14	34	0.41
Total	65	116	0.56

Source: Bureau de la télévision du Canada

Sur la foi des données recueillies dans les quatre pays, le Bureau de télévision conclut que la télévision au Canada pourrait toucher des revenus supplémentaires de six cents millions à un milliard de dollars par an si elle portait sa part de l'ensemble des revenus de la publicité à 26 % ou 30 %, comme on la retrouve dans ces pays. **(TABLEAU IV.4F)**

Tableau IV.4F

Revenus potentiels de la télévision

(millions de $)

	Revenu total des médis	Part de la télévision	Revenus potentiels de la télévision
Données actuelles de 1969	8,724	19%	1,661
Prévisions pessimistes	8,724	26%	2,268
Prévisions optimistes	8,724	30%	2,617

Source: Bureau de la télévision du Canada

Facteurs de sous-développement

La télévision canadienne n'a jamais obtenu plus de 20 % de la publicité média (1983). Quelques-uns des facteurs qui expliquent son faible rendement sont d'ordre conjoncturel et pourraient être corrigés.

Un marché vendeur

Ayant longtemps bénéficié d'un marché vendeur, dit-on dans le milieu de la publicité, la télévision n'a jamais eu à justifier sa valeur aux annonceurs. Sa popularité lui permettait déjà de vendre très cher son temps d'antenne, chassant les annonceurs de la télévision.

Les efforts des vendeurs pour empêcher la saignée de la clientèle ont été frustrés par l'absence de stratégie publicitaire. Les ventes de la télévision s'appuyaient sur la part d'audience et la segmentation du marché en fonction de critères démographiques tels que l'âge, le sexe, le statut social, le revenu, l'éducation, etc., sans recherche d'audience cible. La télévision doit apprendre à segmenter le marché en fonction de critères psychologiques comme la personnalité, l'attitude, le style de vie, etc., qui peuvent expliquer et prévoir le comportement du consommateur. C'est ainsi qu'elle pourra concurrencer efficacement les autres médias, et la promotion, et se présenter à l'annonceur comme un support de choix.

Des prix excessifs

L'*Institute of Canadian Advertising* et le Conseil canadien des directeurs médias disent que les médias - la télévision en particulier - perdent leur marché à vouloir demander des prix trop élevés. La télévision vend ensuite son temps d'antenne à rabais aux centrales d'achat d'espace*.

Le **TABLEAU IV.5** indique que les tarifs de publicité à la télévision ont progressé 2,27 fois plus rapidement que l'indice du coût de la vie de 1969 à 1987. Les tarifs de la radio ont progressé 1,44 fois plus vite que l'indice du coût de la vie et ceux des journaux 1,3 fois. Seuls les tarifs des magazines ont grimpé plus lentement que le coût de la vie.

---

* *Agences autonomes qui achètent de l'espace en grandes quantités dans les médias, bénéficiant ainsi d'un prix inférieur au tarif normal, pour le revendre ensuite aux annonceurs.*

Tableau IV.5

INDICES DE VARIATION DES TARIFS*

	Indice des prix à la consommation	Publicité de 30 sec. TV	Publicité de 60 sec. radio AAA	Journaux	Magazines
1969	100	100	100	100	100
1970	103	107	107	104	109
1971	106	115	114	114	116
1972	111	119	119	126	121
1973	120	127	129	139	126
1974	133	136	141	147	132
1975	147	153	152	163	137
1976	159	176	196	183	150
1977	171	202	218	199	156
1978	186	222	243	217	168
1979	203	245	260	230	177
1980	224	287	280	243	189
1981	252	333	302	260	210
1982	279	407	349	316	233
1983	295	440	383	357	252
1984	308	485	407	361	266
1985	321	555	438	408	287
1986	334	611	459	434	295
1987	349	792	502	453	307

Source : "CMDC Media Digest". Les compilations ont cessé à compter de 1988

La mesure de l'impact publicitaire

Les hausses de tarifs auraient été justifiables si l'audience de la télévision avait augmenté, dit l'*Institute of Canadian Advertising*, mais ce n'est pas le cas. Les annonceurs soupçonnent au contraire que l'audience, sollicitée par une abondance de choix, est de plus en plus fragmentée.

La télévision n'a guère fait d'efforts pour dissiper cette inquiétude, par exemple, en fournissant aux annonceurs une mesure plus juste de l'impact publicitaire, notamment durant les pauses publicitaires. L'industrie de la télévision compte aujourd'hui sur A.C. Nielsen et le *Bureau of Broadcast Measurements* (BBM) pour mesurer ses cotes d'écoute.

Depuis le milieu des années 80, les deux agences rivalisent pour l'implantation d'une nouvelle technique d'audimétrie *(people meter)* remplaçant le cahier du téléspectateur. La technique du cahier n'offre plus une mesure adéquate de l'écoute. L'audimètre est un outil supérieur et permettrait à la télévision de prendre le pas sur les autres médias. L'audimétrie est cependant plus coûteuse.

L'industrie de la télévision au Canada n'a pas les moyens de s'offrir deux techniques concurrentes et ne devrait pas perdre de temps à tenter de mettre une autre technique au point quand elle peut profiter de l'expérience de l'étranger. Le coût et la complexité des techniques d'audimétrie sont tels qu'on ne pourra l'utiliser chez nous que pour mesurer les grands marchés. Jusqu'à maintenant, les réseaux français n'ont pu tirer parti de l'audimètre, ayant choisi d'attendre que le BBM mette son propre compteur au point. En retardant l'échéance, ils risquent de se faire tort inutilement.

RECOMMANDATION

L'industrie de la télévision devrait encourager le *Bureau of Broadcast Measurements* et A.C. Nielsen à collaborer pour mesurer les audiences de la télévision au Canada. L'audimétrie devrait être appliquée aux réseaux et aux grands marchés.

La publicité outre-frontière

L'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu (projet de loi C-58) vise à décourager les annonceurs canadiens d'acheter du temps d'antenne des stations frontalières américaines. Une étude commandée par le ministère des Communications à l'économiste-conseil Arthur Donner estime que « le projet de loi C-58 a valu aux stations locales entre 48,6 millions et 67,5 millions de dollars en 1988 ». La télévision privée estime néanmoins que les stations frontalières américaines touchent actuellement plus de 40 millions de dollars des annonceurs canadiens. Le Groupe de travail croit qu'il faut non seulement maintenir les dispositions pertinentes de la Loi de l'impôt sur le revenu, mais veiller à leur stricte application.

RECOMMANDATION

Les dispositions du projet de loi C-58 ou de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui interdisent aux annonceurs canadiens de soustraire de leur déclaration d'impôt les frais de la publicité destinée au public canadien dans les périodiques et les stations de radio et de télévision de l'étranger, devraient être maintenues et renforcées. Le gouvernement et l'industrie devraient veiller à la stricte application de ces dispositions.

L'écoute des stations américaines

L'écoute de la télévision canadienne ne représente qu'environ 70 % du temps que le public canadien consacre à la télévision. Le reste est employé à l'écoute des stations américaines, souvent d'émissions dont la télévision canadienne a acquis les droits. Cela représente une perte annuelle de revenus de 480 millions de dollars pour la télévision canadienne. (L'écoute des stations américaines touche surtout la télévision de langue anglaise. Elle a peu d'effet sur la télévision de langue française.)

La règle de la substitution simultanée* autorisée par le CRTC a permis de protéger les droits exclusifs des télévisions canadiennes dans leurs marchés et de générer des revenus supplémentaires pour la production d'émissions. Une étude menée par l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et le ministère des Communications estime que la valeur nette du procédé s'est établie à 99,2 millions de dollars en 1990, soit environ 8 % du revenu net des espaces publicitaires de la télévision privée.

Les entreprises de câblodistribution comptant plus de 6 000 abonnés sont tenues d'effectuer - sur demande du télédiffuseur - la substitution d'une émission diffusée par une station américaine lorsqu'une station canadienne diffuse la même émission à la même heure dans le même marché.

---

* ***Lorsque la même émission est diffusé à la même heure par une station locale et une station éloignée dont les signaux sont relayés par le câble, les Règlements de la télévision par câble, 1986 du CRTC obligent le câblodistributeur, sur demande de la station locale, à substituer le signal de la station locale à celui de la station éloignée. Par conséquent, le signal de la station locale est transmis sur deux canaux du câble.***

Une étude menée par A.C. Nielsen dans le marché de Toronto/Hamilton durant une semaine d'octobre 1990 (du lundi au vendredi, de 19 h à 23 h) a révélé que seulement 84,9 % des minutes de substitution possibles avaient effectivement été remplacées. D'autres recherches indiquent un écart de 27,6 % à 97,4 % dans l'application de la substitution simultanée au Canada. Le Groupe de travail croit qu'on pourrait tirer meilleur parti de la règle de la substitution simultanée.

L'ACR et plusieurs télédiffuseurs ont proposé que le CRTC modifie sa réglementation de façon à permettre la substitution simultanée d'épisodes différents des feuilletons. Ils disent que le fondement de la règle actuelle justifierait aussi bien une telle extension et que la substitution d'épisodes différents des feuilletons vaudrait 18,1 millions de dollars de plus à la télévision canadienne.

Le Groupe de travail croit cependant qu'il serait plus logique d'autoriser d'abord la substitution non simultanée. L'innovation dégagerait la télévision des contraintes de calendrier qu'impose l'économie de la substitution simultanée. Pour tirer le maximum de revenus des émissions américaines dont elles ont acheté les droits, la plupart des stations établissent leur horaire en fonction du calendrier des stations frontalières américaines. La substitution simultanée signifie donc qu'une bonne partie de l'horaire de la télévision canadienne, surtout aux heures de grande écoute, est en fait déterminée par les réseaux américains.

Eut-elle été en vigueur en 1989, la substitution non simultanée aurait valu au moins 45 millions de dollars de plus à la télévision privée, estime l'ACR.

Il y a quatre formes possibles de substitution non simultanée et le Groupe de travail a examiné chacune d'elles. Ce sont :

- **La substitution de la même émission**, c'est-à-dire que l'émission dont une station canadienne détient les droits exclusifs pour son marché est remplacée au réseau américain relayé par le câble par le même épisode de la même émission américaine - et son contenu publicitaire -que diffusera la station canadienne à un autre moment durant la semaine ;

- **Le remplacement de l'émission diffusée par la station américaine** par l'émission - quelle qu'elle soit - diffusée au même moment par la station canadienne ;

- **Le remplacement de l'émission de la station américaine** par une émission qui n'est pas à l'horaire régulier de la station canadienne ;

- **Aucune substitution**, c'est-à-dire que l'émission à l'horaire de la station américaine est simplement supprimée et l'écran tourne au noir. C'est le régime « syndex » en vigueur aux États-Unis : le câblodistributeur noircit l'écran ou projette une diapositive lorsqu'une station importée diffuse une émission dont une station locale détient les droits.

La première forme de substitution non simultanée est la plus indiquée parce qu'elle est plus souple et permet à la station canadienne de rapatrier davantage de publicité. Elle ne prive pas le téléspectateur d'une émission et récupère des heures d'écoute autrement perdues à la télévision américaine. Elle a aussi l'avantage de moins indisposer les abonnés du câble.

L'industrie du câble, consciente de ses responsabilités et de l'interdépendance des divers éléments du système canadien, serait disposée à considérer une proposition de substitution non simultanée, qui entraîne cependant des frais majeurs. L'équipement automatique de substitution non simultanée aujourd'hui sur le marché coûte de 40 000 $ à 80 000 $ par canal selon le type de magnétoscope. Les télédiffuseurs devront aussi négocier les droits d'antenne qui pourraient découler de la substitution non simultanée. L'ACR devrait chercher à conclure une entente avec l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) en vue de présenter une proposition commune au CRTC.

La substitution non simultanée devrait être introduite de façon à ne pas froisser les abonnés du câble. Leur réaction dépend de leur connaissance des choix qui leur sont proposés et de la popularité des émissions remplacées. Le succès de la substitution non simultanée dépend aussi de la disposition du gouvernement canadien à affronter la résistance américaine.

RECOMMANDATION

- **Le gouvernement et le CRTC devraient explorer tous les moyens de rattraper la part de revenus publicitaires perdue en vertu de l'écoute des stations américaines au Canada.**

- **L'industrie devrait chercher à tirer le rendement maximum de la substitution simultanée, qui vaut aujourd'hui 100 millions de dollars de recettes publicitaires à la télévision canadienne.**

- **Le CRTC devrait maintenant procéder à l'étape suivante et autoriser la substitution non simultanée des émissions distribuées par le câble. L'ACR devrait prendre l'initiative d'une proposition conjointe avec l'ACTC en vue d'amender les règlements du CRTC et d'autoriser la substitution non simultanée.**

La disparité des marchés et des régions

L'extrême inégalité des marchés de la télévision au Canada reflète la faiblesse de l'informatisation et de la gestion des prix. L'informatisation de la gestion des espaces publicitaires pourrait aider la télévision à augmenter ses revenus.

L'analyse de l'évolution des revenus par heure d'écoute **(TABLEAU IV.6A)** révèle que Montréal a enregistré une augmentation de 25,4 % de 1986 à 1990, bien inférieure à la moyenne de 40 % enregistrée dans les autres villes et provinces à l'étude. Le rendement enregistré au Québec et au Manitoba, par exemple, indique que ces marchés sont, comme celui de Montréal, en situation difficile.

La faible courbe de croissance des trois marchés se traduit par un important manque à gagner. Si les trois marchés avaient gagné 40 %, les recettes supplémentaires qu'ils auraient tirées en 1990 - 33,5 millions de dollars à Montréal, 40 millions pour l'ensemble du Québec, et 4,4 millions au Manitoba - auraient à coup sûr compensé leurs pertes. **(TABLEAU IV.6B)**

Tableau IV.6A

Revenus par 1000 heures d'écoute
Comparaison des marchés canadiens et régionaux

Marché	Population totale ME 18+ (millions)	1989			Population totale ME 18+ (M)	1990			Augmentation en % 1990/1989
		Tot. ventes brutes, est.* (millions de $)	Millions hres. d'écoute /sem. 18+ **	Revenus /1000 Hres /sem. **		Tot. ventes brutes, est.* (millions de $)	Millions hres. d'écoute /sem. 18+ **	Revenus /1000 Hres /sem. **	
Montréal	2,472.4	$211.0	80.7	$87	2,571.6	$280.6	64.4	$84	25.4%
Ottawa	739.5	$79.7	17.3	$89	817.2	$114.2	17.1	$128	43.8%
Toronto	3,124.3	$261.2	59.8	$84	3,519.3	$374.7	59.8	$121	44.0%
Calgary	478.6	$70.3	12.8	$106	701.7	$93.4	11.5	$156	47.2%
Edmonton	760.7	$77.0	17.1	$87	765.9	$96.2	15.2	$122	40.2%
Vancouver	1,545.1	$136.6	32.3	$81	1,696.4	$194.0	28.4	$131	61.7%
Total	***9,120.6***	***$836.0***	***200.0***	***$80***	***10,072.1***	***$1,153.1***	***196.5***	***$113***	***41.3%***
Québec	4,992.7	$334.0	115.4	$56	5,124.2	$454.9	121.4	$72	28.6%
Ontario	6,864.2	$486.9	100.7	$93	7,351.3	$699.6	95.4	$141	51.6%
Manitoba	786.7	$46.8	15.5	$58	806.6	$55.1	14.1	$75	29.3%
Saskatchewan	736.3	$55.3	13.3	$80	720.0	$64.8	11.9	$104	30.0%
Alberta	1,738.3	$153.9	32.2	$92	1,761.4	$205.0	28.7	$137	48.9%
Colombie-Britannique	2,221.3	$152.9	29.4	$100	2,350.0	$225.1	30.9	$140	40.0%
Total	***17,341.5***	***$1,239.7***	***306.5***	***$77***	***18,113.7***	***$1,704.5***	***302.4***	***$108***	***40.3%***

Source: Bureau de la télévision du Canada
** Excluant les services spécialisés*
***Comprend Radio-Québec dans les ventes et les heures d'écoute*

Tableau IV.6B

Écart de revenus à Montréal, au Québec et au Manitoba si le taux de croissance avait été de 40% entre 1989 et 1990

	Données actuelles de 1990		1990 si le taux de croissance est de 40%		Écart
	Rev./1000hrs./sem	millions de $	Rev./1000hrs./sem	millions de $	en millions de $
Montréal	$84.0	$280.6	$93.8	$314.1	$33.5
Québec	$72.0	$454.9	$78.4	$494.9	$40.0
Manitoba	$75.0	$55.1	$81.2	$59.5	$4.4

Source: Calculs de Secor à partir de données fournies par le Bureau de la télévision du Canada

Facteurs structurels

D'autres facteurs de sous-développement de la publicité télévisée au Canada sont d'ordre structurel et empêchent la télévision d'aspirer à une part beaucoup plus grande de la publicité média.

La sous-évaluation de la télévision

Les dépenses en publicité télévisée par personne varient sensiblement entre les États-Unis et le Canada. Les chiffres cités plus haut **(TABLEAU IV.4E)** indiquent que la télévision est sous-évaluée au Canada.

Annonceurs inexistants ou dépensant peu

Certaines catégories d'annonceurs n'existent pas au Canada ou annoncent moins qu'aux États-Unis. C'est le cas notamment des services médicaux, dentaires, juridiques et éducatifs, etc. Le Bureau de télévision estime le manque à gagner de la télévision canadienne entre 40 et 60 millions de dollars.

Moins de produits et services

L'hétérogénéité et l'envergure de l'économie américaine engendrent plus de produits et services qu'au Canada. La concurrence y est aussi plus vive, entraînant des dépenses plus fortes par personne en publicité.

La concentration des affaires

Au Canada, la concentration des grands magasins et des commerces d'alimentation, de pharmacie, de quincaillerie et de vêtements réduit le nombre de marques de commerce et incite les fabricants à consacrer une plus grande part de leur budget de marketing à la promotion.

Les récentes fusions - d'O'Keefe et de Molson, et de Kraft et de General Foods - ont réduit encore plus le nombre d'annonceurs. On favorise les grands marchés au détriment des marchés secondaires et on annonce moins de marques de commerce à l'échelle nationale.

De façon réaliste, si la télévision parvenait à infléchir en sa faveur les facteurs conjoncturels, nous croyons qu'elle pourrait, avec le temps, augmenter sa part de la publicité média d'un ou deux points. En revenus nets, cela voudrait dire environ 180 millions de dollars de plus par an. **(TABLEAU IV.7)**

Tableau IV.7

Simulations sur la part de marché de la télévision dans les revenus publicitaires nets totaux au Canada (millions de $)

	Données actuelles		*Simulations*					
Année	Télévision	% des revenus publicitaires totaux	Si le % des revenus publicitaires totaux est de:			Écart en millions de $		
			16%	17%	18%	16%	17%	18%
1985	1,046.5	16.6%	1,007.9	1,070.9	1,133.9	-38.6	24.4	87.4
1986	1,095.3	15.7%	1,118.8	1,188.8	1,258.7	23.5	93.5	163.4
1987	1,197.4	15.6%	1,224.6	1,301.2	1,377.7	27.2	103.8	180.3
1988	1,339.0	15.9%	1,349.2	1,433.5	1,517.8	10.2	94.5	178.8
1989	1,456.4	16.0%	1,456.4	1,545.8	1,636.8	0.0	89.4	180.4

Source: Calculs de Secor à partir de données de Statistique Canada

Les centrales d'achat d'espaces

Les agences de publicité influencent le marché de la publicité, parfois au détriment de la télévision. Elles ont acquis beaucoup plus de poids depuis quelques années avec leur concentration et la création de centrales auxquelles elles confient leurs achats médias. Les centrales d'achat d'espace dominent 35 % à 40 % de la publicité nationale à la télévision et déterminent dans une bonne mesure l'offre et le prix des espaces publicitaires.

Une étude commandée par le Bureau de télévision du Canada attribue l'origine des centrales d'achat aux changements survenus dans l'industrie de la publicité. L'étude cite notamment :

La complexité et l'inflation des prix de la publicité média

Les médias foisonnent. Les stations et services de télévision sont passés de 67 à 105 depuis 1979, une augmentation de 60 %. L'éparpillement de l'audience oblige l'annonceur à acheter plus de messages publicitaires dans plus de stations pour atteindre ses objectifs, compliquant l'organisation du calendrier publicitaire et l'administration des budgets. Les tarifs ont augmenté plus vite que l'audience.

Les agences ont négligé leurs services médias

Les agences n'ont pas toujours fourni à leurs services médias les outils nécessaires pour venir à bout de la complexité grandissante des médias. Leurs services, par conséquent, se sont détériorés.

L'économie et l'insatisfaction des annonceurs

Le coût de la publicité télévisée a largement dépassé l'inflation depuis 10 à 15 ans et son rendement a décliné. Cherchant à communiquer plus économiquement avec leur clientèle, les gros annonceurs ont fusionné leurs budgets de publicité média. Ils ont ainsi pu négocier de meilleurs tarifs qu'avec une seule marque de commerce. Mécontents des services des agences, d'autres clients ont cherché des solutions de rechange.

L'insistance des agences sur le rendement

Les services médias des agences, forcés de se débrouiller avec les moyens du bord, ont réduit l'achat d'espace publicitaire à une affaire de calcul. Le concept d'économie, facile à saisir, est devenu leur premier argument de vente.

Les centrales d'achat ont tiré parti de la situation. Elles ont investi dans le personnel et l'équipement nécessaires pour y voir clair dans la jungle des médias et ont profité de leur volume pour négocier de meilleurs tarifs pour leurs clients.

Aujourd'hui, les centrales d'achat telles que HYPN, MBS, Martel et Compagnie, Stratégem, McKim Media Group, Initiative Média, et Média Canada gèrent 35 % à 40 % des budgets de publicité nationale à la télévision. Et elles continuent de grandir. On prévoit qu'elles traiteront 70 % des budgets de publicité d'ici une dizaine d'années.

L'éclosion des centrales d'achat n'est cependant pas la pire menace pour la télévision. Il y a plus à redouter de la tendance à axer l'achat et la vente d'espaces publicitaires presque uniquement sur les tarifs. La similitude des chaînes de télévision, qui réduit la publicité à l'état de matière première, contribue singulièrement à renforcer cette tendance. La situation est pire au Québec où l'espace publicitaire est souvent négocié de Toronto par des agents qui, à cause de la barrière de la langue, connaissent mal les émissions qu'ils achètent.

Les ententes-cadres

Les premières ententes-cadres ont été négociées par de gros annonceurs combinant les budgets de plusieurs marques ou gammes de produits pour obtenir de meilleurs spots à meilleur marché. Les télévisions obtenaient en retour un engagement à long terme.

De là à la négociation d'ententes-cadres avec des agences regroupant plusieurs clients, il n'y avait qu'un pas qu'on a vite franchi.

Aussi bien les agences à service complet que les centrales d'achat se livrent à cette pratique. La possibilité de l'acheteur de profiter de son volume d'affaires pour négocier à meilleur compte continuera d'être un facteur majeur sur le marché hautement compétitif de la publicité média.

Les ententes-cadres offrent aux chaînes de télévision des avantages à court terme :

- elles les assurent d'une base prévisible de revenus ;
- elles sont d'ordinaire plus faciles à négocier que les marques individuelles ;
- elles les assurent de revenus en période morte.

Il y a cependant un prix à payer : les chaînes perdent la maîtrise de leurs tarifs et, en définitive, de leur rentabilité.

Les risques découlant des ententes-cadres sont proportionnels à leur importance. On peut vendre à rabais une petite portion d'espace de publicité sans compromettre ses résultats financiers. Mais plus la portion augmente, plus les risques augmentent.

Trop vendre à trop bon marché peut réduire la marge de profit de la chaîne au point de déséquilibrer l'état de ses revenus et dépenses. La chaîne peut être tentée de se rattraper en haussant brusquement ses tarifs, chassant une partie de sa clientèle et incitant l'autre à réclamer des rabais plus importants.

La chaîne risque aussi de trop prêter attention à l'acheteur avec lequel elle a négocié l'entente-cadre et de perdre de vue l'intérêt d'autres clients. De gros annonceurs ont l'impression de payer pour les avantages que retirent les petits d'une entente-cadre ou d'être pénalisés par de fortes hausses de tarifs parce qu'une chaîne a trop vendu à rabais.

Des chaînes se plaignent enfin que les ententes-cadres leur causent de graves problèmes d'administration et des hausses de frais qui font encore fondre leurs profits. Les modifications d'horaire et de budget des clients liés par entente-cadre peuvent effectivement multiplier les frais d'administration.

*La leçon de l'Australie**

L'Australie montre bien où peuvent mener la surenchère et le pillage des émissions, la débâcle des tarifs publicitaires et les ententes-cadres. La concentration des médias et des agences de publicité y a réduit l'industrie à trois grandes chaînes et six acheteurs en l'espace de quelques mois en 1987. Aujourd'hui, deux des trois chaînes sont en faillite et la troisième a accusé une perte de 615 millions de dollars en 1989-1990.

Jusqu'en 1987, les réseaux australiens de télévision n'étaient pas autorisés à posséder plus de deux stations. Les stations achetaient leurs émissions des trois réseaux ou avaient des ententes commerciales avec eux. En 1987, on a modifié la loi, autorisant les réseaux à étendre leur rayonnement à 60 % de la population pourvu qu'ils se limitent à une station par marché. Les réseaux se sont étendus par voie d'acquisition ou d'affiliation prévoyant l'échange d'émissions ou des accords financiers, ou les deux. On a vu naître de grandes entreprises dans l'un ou l'autre des secteurs des communications : télévision, radio ou journaux.

Avant la fin de l'année, les trois réseaux avaient changé de main. Les nouveaux propriétaires ont chacun payé leur réseau près d'un milliard de dollars. Ils se sont lourdement endettés, s'exposant à une hausse des taux d'intérêt et à la désaffection de leurs actionnaires. Ils ont effectivement été pris de court lorsque les taux d'intérêt ont grimpé à 20 %. Le service de la dette de l'ensemble des stations de la capitale a fait un bond de 65 %, atteignant 60 millions de dollars pour l'exercice financier prenant fin le 30 juin 1988.

La valeur des actions des trois grandes chaînes a sombré dans le krach d'octobre 1987 et elles ne s'en sont jamais remises. Les réseaux ont aussi eu à supporter de fortes hausses de frais de licence et une augmentation des frais d'achat et de production d'émissions nationales et étrangères.

À l'été 87, *Channel Ten* a violé deux règles d'or de la télévision australienne. Les chaînes s'entendaient pour ne pas s'arracher d'émissions et pour ne pas acheter d'émissions américaines avant qu'elles aient fait leurs preuves à la télévision américaine, c'est-à-dire la fin de l'automne.

---

* ***Selon une étude préparée pour le Groupe de travail par Strategy Plus Consultants.***

En juillet, *Channel Ten* a acheté des primeurs américaines à gros prix, engageant les trois réseaux dans une escalade. Chacun s'est empressé de négocier ses propres ententes. *Network Ten* a signé des ententes à long terme avec MCA/Universal, Fox et Cable News Network ; *Network Nine* avec Warner Brothers et Columbia Pictures, et *Network Seven* avec Lorimar, Walt Disney et MGM/UA.

La télévision australienne en a été quitte pour une note de 350 millions de dollars pour la saison 1988-1989 comparativement à 150 millions trois ans auparavant. Elle paie maintenant les films américains plus cher que n'importe qui : 100 000 $ l'heure au lieu de 60 000 $ au Canada.

Malgré le déclin de l'écoute, les réseaux ont imposé aux annonceurs des hausses de tarifs bien supérieures à celles des autres média, sauf la radio FM. Les petites et moyennes agences de publicité, craignant que la concentration et l'endettement des réseaux les poussent à de nouvelles hausses de tarifs, ont fusionné et formé six centrales d'achat. Selon la revue *Advertising Age* (1988), ces six grandes maisons ont traité environ 78 % des budgets de publicité télévisée en 1987. Elles ont réussi à contenir les hausses de tarifs passant d'une moyenne de 18 % entre 1981 et 1985 à 6,3 % de 1986 à 1988. Les chaînes de télévision ont donc éprouvé une brusque baisse de revenus en 1986 et en 1987.

Roy Bates, ancien président du Bureau de télévision de l'Australie aujourd'hui consultant en médias, croit que les chaînes auraient pu résister aux centrales d'achat. « Elles auraient pu riposter en engageant des vendeurs attentifs à leurs clients et capables de comprendre leurs objectifs de marketing, dit-il. Les stations auraient dû établir des contacts personnels avec les annonceurs, les traiter en partenaires, et elles ne l'ont pas fait. »

Les déboires de la télévision australienne sont en partie attribuables à l'inexpérience des nouveaux propriétaires, qui n'ont pas respecté les pratiques traditionnelles assurant la stabilité de l'industrie.

Le taux de croissance des revenus de la télévision australienne a chuté d'un sommet de 25 % en 1981-1982 à 1,9 % en 1986-1987. Depuis, la récession a forcé les grands annonceurs à réduire leurs budgets de publicité.

La télévision canadienne, matière première

Les achats en bloc et les ententes-cadres ont transformé le marché de la publicité télévisée en un commerce de matières premières, estiment les personnes interrogées au cours de l'étude du Bureau de télévision.

On en arrive là quand les produits cessent de se différencier ou de correspondre aux besoins particuliers des clients. Faute d'autres justificatifs, le prix devient le facteur décisif. S'il y a abondance de produits, la concurrence fait chuter les prix.

À la télévision, les chaînes et les émissions se distinguent à peine (du point de vue des clients) au-delà de l'écoute et de l'heure de diffusion. Les clients fondent leur choix sur la dimension de l'audience et le rapport rendement-prix. Les ententes-cadres ont modifié la relation entre les annonceurs et les chaînes de télévision, privant celles-ci de la maîtrise de leurs affaires.

RECOMMANDATIONS

Les chaînes de télévision doivent faire preuve de grande prudence dans la négociation d'ententes-cadres pour éviter que ne se répète au Canada l'expérience de l'Australie.

- **Les chaînes de télévision doivent éviter d'abandonner à un tiers la disposition de leurs inventaires.**

- **Les chaînes, y compris la Société Radio-Canada, devraient s'abstenir de conclure des ententes-cadres.**

- **Pour renverser la tendance à faire de la télévision un commerce de matières premières, les chaînes doivent s'efforcer de comprendre les besoins particuliers de leurs clients et leur offrir des**

produits qui les satisfont. Une fois qu'elles auront bien compris les besoins de leurs clients, les chaines pourront offrir des forfaits médias ajoutant à la valeur de leurs produits.

- **La télévision doit informatiser la gestion de son inventaire d'espaces publicitaires et adopter des méthodes d'administration qui lui permettront de résister aux demandes d'abattement de ses tarifs publicitaires.**

L'exemple des compagnies aériennes

La télévision peut, sinon inverser la tendance aux achats en bloc et aux ententes-cadres, reprendre la maîtrise de son temps d'antenne, de ses ventes et de ses prix pour se prémunir contre ces inconvénients. Elle pourrait s'inspirer des compagnies aériennes qui ont échappé au péril de la déréglementation par des techniques de gestion à rendement effectif.

Les deux industries se ressemblent à bien des égards.

- Elles offrent des services.
- Elles vendent un produit périssable : un siège vide, comme un spot invendu, signifie moins de revenus.
- La demande est variable - selon l'heure, le jour, et la saison.
- Elles servent diverses catégories de clients, plus ou moins sensibles au prix.

Lorsque les compagnies aériennes étaient prospères, elles offraient toutes à peu près le même service au même tarif. Mais lorsque leurs affaires ont ralenti et qu'elles ont dû affronter la concurrence et la déréglementation aux États-Unis et au Canada, elles ont commencé à s'intéresser davantage à la fragmentation du marché et à des produits et services leur permettant de retenir leur clientèle.

- Elles ont analysé les divers segments du marché et leurs besoins. Pour les voyageurs d'affaires, la régularité, la fréquence et la ponctualité des vols, et la souplesse des formalités importent plus que le prix. Mais le prix est un facteur décisif pour les vacanciers.

- Elles ont établi une carte de tarifs adaptée à la clientèle. Les tarifs d'affaires couvrent les changements d'horaire et les annulations. Les places sont disponibles sur demande, jusqu'à la dernière minute. Puisque la clientèle n'est pas très sensible au prix, les tarifs d'affaires sont les plus élevés et offrent le meilleur rendement. Les tarifs vacances sont moindres (et ont moins bon rendement), mais ils obligent à réserver tôt et à observer des dates fixes. Les tarifs correspondent aux besoins des vacanciers et ne sont d'aucun intérêt pour la clientèle d'affaires.

- Elles ont administré leurs stocks avec soin et cherché à obtenir le maximum de rendement, affectant à chaque groupe tout juste le nombre de places requises.

L'application des techniques de gestion à rendement effectif a donné des résultats inespérés. Les grandes compagnies aériennes ont, en général, augmenté leurs profits.

L'exemple des stations américaines

La télévision canadienne peut aussi prendre comme exemple les stations américaines. Le marché américain diffère du nôtre, mais les stations américaines sont aussi sujettes aux demandes de rabais et aux ententes-cadres. Elles y ont résisté en privilégiant leurs relations avec les annonceurs. Elles continuent de proposer des prix analogues aux annonceurs équivalents et refusent de vendre leur temps d'antenne en bloc aux centrales d'achat.

Une station a augmenté ses revenus de 20 % et une autre a conquis une part de marché de 44 % supérieure à sa part d'audience.

De même que les compagnies aériennes, les stations se sont appliquées à :

- comprendre les besoins de leurs clientèles et à créer des produits sur mesure ;
- analyser leur marché et à établir des pronostics précis, fondés sur la demande et le rendement antérieurs des divers segments de leur clientèle ;
- répartir soigneusement le temps d'antenne selon la demande ; en général, on garde des invendus jusqu'à la veille de l'émission pour s'assurer de pouvoir répondre à la demande des annonceurs les plus offrants ;
- suivre de près la demande et les objectifs de vente de manière à pouvoir ajuster les tarifs et les primes en fonction d'un rendement maximum par émission.

LA TÉLÉVISION FRANÇAISE

Le marché des médias de langue française, et surtout de la télévision, est essentiellement confiné au Québec et aux régions limitrophes de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

Les revenus publicitaires des stations de langue française - publiques et privées - ont atteint 290,2 millions de dollars en 1989. La télévision privée a récolté 204,4 millions de dollars et Radio-Canada 85,8 millions. **(TABLEAU IV.8)** Cela équivaut à 19,9 % de l'ensemble canadien, soit 5,2 % de moins que la proportion de la population de langue française au Canada (25,1 %).

Tableau IV.8

Évolution des revenus publicitaires nets de la télévision, selon la source et la langue, 1985 à 1989
(en millions de $)

	FRANÇAIS			ANGLAIS			TOTAL		
	Privé	SRC	TOTAL	Privé	CBC	TOTAL	Privé	SRC/CBC	TOTAL
1985	140.0	48.5	188.5 *18.0%*	744.7	113.3	858.0 *82.0%*	884.7	161.8	1,046.5 *100.0%*
1986	151.1	51.3	202.4 *18.5%*	773.1	119.8	892.9 *81.5%*	924.2	171.1	1,095.3 *100.0%*
1987	166.0	65.2	231.2 *19.3%*	814.1	152.1	966.2 *80.7%*	980.1	217.3	1,197.4 *100.0%*
1988	185.6	73.8	259.4 *19.4%*	907.4	172.2	1,079.6 *80.6%*	1,093.0	246.0	1,339.0 *100.0%*
1989	204.4	85.8	290.2 *19.9%*	966.0	200.2	1,166.2 *80.1%*	1,170.4	286.0	1,456.4 *100.0%*
Croissance annuelle moyenne	**9.9%**	**15.3%**	**11.4%**	**6.7%**	**15.3%**	**8.0%**	**7.2%**	**15.3%**	**8.6%**

Source: Statistique Canada (compilation de Secor)
Note: La part de SRC-CBC dans les revenus est basée sur les données de 1988 et 1989 fournies par le diffuseur public (anglais:70% et français:30%)

La centralisation du marché à Toronto

L'un des problèmes qui touchent le Québec, et les autres régions du Canada jusqu'à un certain point, c'est la tendance à la centralisation du marché de la publicité à Toronto.

Les agences de publicité du Québec traitent environ 27 %* de l'ensemble des ventes au Canada. Les deux tiers des budgets de publicité sont entre les mains des agences de Toronto.

Les groupes que nous avons rencontrés, ont attiré notre attention sur le danger d'une telle concentration, qui découle de la vente de temps d'antenne sous forme de matière première.

Dès que les annonceurs fondent leurs décisions sur des données purement quantitatives, les achats peuvent être effectués de Toronto aussi bien que de Montréal ou de Vancouver. Tôt ou tard, Toronto elle-même risque d'en être victime. Les annonceurs pourraient fort bien décider qu'il est plus pratique et plus économique de centraliser leurs achats médias à New York, à Chicago ou à Los Angeles.

En France, quatre centrales d'achat dominent près de 80 % du marché de la publicité télévisée. Elles en arrivent à dicter non seulement les tarifs, mais aussi les émissions. Média Programme, division de McCann Erickson, en a fourni un exemple récent en créant, scénarisant, produisant et réalisant une série de télévision destinée à mousser les ventes d'une marque de Coca-Cola.

Puisque la majorité des annonceurs est établie à Toronto, c'est là que se transigent la plupart des ventes de publicité nationale sur le marché du Québec. Les autres régions du Canada, l'Atlantique, la Colombie-Britannique et les Prairies, subissent aussi les inconvénients de la situation.

Connaissant mal le marché et les émissions de langue française, le personnel des agences et des centrales d'achat de Toronto attache une importance excessive aux « gross rating points »** et trop peu d'importance à la qualité des émissions. Le résultat, c'est que le Québec a moins de poids dans les campagnes de publicité nationale.

---

* *Selon l'Association des agences de publicité du Québec.*

** *Le «gross rating point» ou le «point d'exposition brut» (PEB) est une unité de mesure exprimant à la fois le pourcentage d'un univers exposé à une communication et la fréquence d'exposition à cette même communication. Ce concept permet de mesurer la pression publicitaire dont jouit une communication (message).*

Les agences de Toronto achètent du temps d'antenne au Québec selon leurs valeurs et leur expérience du marché. Si les Blue Jays jouent bien et sont populaires à Toronto, elles achètent les Expos dans l'espoir d'atteindre l'audience francophone masculine de 18 à 49 ans et négligent des supports qui le feraient beaucoup plus efficacement.

Un exemple d'auto-assistance

Donnant un superbe exemple d'auto-assistance que d'autres secteurs de l'industrie auraient intérêt à imiter, 28 agences de publicité du Québec ont uni leurs efforts pour tenter de rattraper une part du marché perdu aux mains de Toronto. Regroupées dans l'Association des agences de publicité du Québec, elles ont lancé une campagne de 450 000 $, intitulée « Projet Toronto », en vue de persuader les annonceurs nationaux des avantages du marketing régional. La campagne, financée à parts égales par les agences, les gouvernements et les médias, prévoit des démarches auprès d'annonceurs, une campagne de publicité dans les médias et un programme de relations de presse.

Les agences pensent que l'un des moyens les plus sûrs d'augmenter les revenus publicitaires de la télévision du Québec, c'est d'y produire davantage de publicités et d'identifier les produits à la clientèle, afin que l'annonceur en tire un meilleur rendement.

Paradoxalement, la télévision est le seul des médias à s'être fait tirer l'oreille pour soutenir la campagne.

Un état d'appréhension

Les effets nocifs des ententes-cadres au Québec ont été aggravés par l'état d'appréhension qui s'est emparé de l'industrie avec la naissance de Télévision Quatre Saisons.

Jusque-là, la télévision au Québec était un marché vendeur. Contrairement à Toronto, à Vancouver, à Edmonton et aux autres grandes villes du Canada, Montréal ne disposait encore que de deux stations dans la langue de la majorité. La demande dépassait de loin l'offre de temps d'antenne et les annonceurs devaient se rabattre sur la radio faute d'espace à la télévision.

L'arrivée de Quatre Saisons, croyait-on, allait provisoirement faire fléchir les tarifs de la publicité, mais le marché se rétablirait au bout de quelques années, comme il l'avait fait à Toronto après l'introduction de CITY-TV, et dans d'autres régions économiquement plus faibles comme Halifax.

Dès avant l'entrée en scène de Quatre Saisons toutefois, les autres stations de télévision ont commencé à réduire leurs tarifs. La situation s'est aggravée lorsque Quatre Saisons a introduit ce qui était alors une pratique nouvelle au Québec : la garantie des points d'écoute. Quatre Saisons s'engageait à compenser l'annonceur par des publicités additionnelles si elle ne livrait pas les audiences promises pour ses spots.

À l'automne 1988, une centrale d'achat de Toronto a négocié avec l'une des stations 10 millions de dollars d'espaces publicitaires à 90 $ le point d'écoute. Pour la première fois dans l'histoire moderne de la télévision du Québec, le PEB tombait sous le seuil des 100 $. Ce fut le signal d'une guerre de tarifs à laquelle les trois réseaux ont pris part.

Pour la première fois, on peut acheter des espaces publicitaires meilleur marché à la télévision qu'à la radio à Montréal. Nombre de petits détaillants, qui n'avaient jamais fait de publicité ailleurs qu'à la radio, n'ont pu résister à l'envie de passer à la télévision. La fuite de cette clientèle ébranle maintenant des entreprises de radio naguère solides. Télémédia, Radio-Mutuel et CKVL ont tous trois rapporté de moins bons résultats financiers au dernier trimestre. Pour la période de septembre à novembre 1990, les ventes de publicité pour

l'ensemble de la radio de langue française à Montréal sont tombées à 8,6 millions de dollars comparativement à 10,1 millions pour la période correspondante de 1989.

Il est indéniable que l'entrée sur le marché de Quatre Saisons et des canaux spécialisés, de même que l'extension du temps de publicité de 0 à 6 minutes l'heure à Radio-Québec et de 8 à 12 minutes l'heure à Radio-Canada, ont entraîné un excès d'espaces publicitaires à la télévision de langue française à Montréal. De 1980 à 1990, le temps d'antenne disponible est passé de 116 800 à 470 850 minutes par an. L'offre de PEB n'a cependant pas varié de façon significative.

On peut se demander comment les stations du secteur privé ont abouti à la crise actuelle alors que leurs recettes publicitaires ont augmenté en moyenne de 9,9 % par an durant cette période. L'explication la plus plausible, c'est que les télédiffuseurs ont dû s'habituer durant cette phase difficile de transition à vivre dans un milieu hautement compétitif qu'ils n'avaient jamais connu auparavant. Il faut aussi se rappeler que Télé-Métropole a changé de mains dans l'intervalle et que son administration a été confiée à une équipe entièrement nouvelle.

Au lieu de « faire une nouvelle tarte » publicitaire comme l'avait promis Quatre Saisons au cours des audiences du CRTC sur sa demande de permis d'exploitation en 1985, la nouvelle station a plus ou moins courtisé les mêmes annonceurs et les mêmes audiences que les stations établies. Les trois réseaux se sont retrouvés dans les mêmes plates-bandes. Radio-Canada en a rabattu sur sa programmation pour se rapprocher de Télé-Métropole, depuis longtemps le chef de file de la télévision commerciale. Télé-Métropole a beaucoup investi pour améliorer sa programmation et rogner l'audience de Radio-Canada. Et Quatre Saisons a cherché à tâtons une place au soleil.

Tous trois se sont disputé les mêmes émissions, les mêmes annonceurs et le même public, enchérissant l'un sur l'autre, plutôt que de maintenir leurs tarifs, de chercher à différencier leur programmation, de faire leur nid et de s'attacher un public et des annonceurs loyaux.

RECOMMANDATION

Dans les marchés où on a mis de côté les cartes de tarifs pour écouler du temps d'antenne ou priver les chaînes concurrentes d'une vente, les télédiffuseurs devraient prendre des mesures pour corriger la situation et rétablir la discipline du marché.

Contre-mesures

Les trois chaînes comptent se montrer plus fermes avec leur clientèle publicitaire en 1991.

Radio-Canada et Télé-Métropole ont toutes deux annoncé qu'elles ne signeraient plus d'ententes-cadres. La chaîne d'État prévoit des augmentations de tarifs de 8 % à 10 % en 1991. Télé-Métropole procède à une analyse rigoureuse des achats d'espaces publicitaires conclus par entente-cadre. Elle prévoit relever ses tarifs de publicité nationale de 6 % en 1991 et ses tarifs de publicité locale de 10 % à 11 %. La direction des ventes de Quatre Saisons suit la situation de près et compte sur des hausses de 15 % à 18 %.

La publicité destinée aux enfants

L'interdit qui frappe la publicité pour enfants au Québec a été critiqué par les annonceurs et les producteurs. Les premiers en ont parlé comme d'une tracasserie qui rend leur travail compliqué au Québec et les seconds comme d'un obstacle à la production d'émissions pour enfants.

Sans toutefois proposer de solution, l'Institut de radiotélévision pour enfants a aussi attiré l'attention du Groupe de travail sur la question.

L'argument des producteurs était particulièrement convaincant. Ils ont noté que depuis l'interdit, les télévisions privées au Québec ont pratiquement abandonné les émissions dramatiques pour enfants. Le secteur de la programmation pour enfants, dans lequel les télédiffuseurs québécois avaient établi une réputation d'excellence, se réduit maintenant à 10 ou 11 heures par semaine pour l'ensemble des réseaux.

Les producteurs notent que l'interdit ne comble pas entièrement les voeux du législateur puisqu'il ne peut empêcher la diffusion dans la province de publicités émanant de l'extérieur du Québec. Il a aussi un effet qui n'était certes pas voulu par la loi : les fabricants de jouets contournent les restrictions en fournissant aux télédiffuseurs des émissions toutes faites.

Si l'interdit était levé ou relâché, les producteurs et les annonceurs disent qu'ils consentiraient volontiers à se plier à des normes très strictes.

La publicité à Radio-Canada

La Société Radio-Canada a constamment augmenté sa part de la publicité télévisée, la portant de 15,5 % en 1985 à 19,6 % en 1989. Ses revenus publicitaires ont augmenté au taux annuel moyen de 15,3 %, deux fois plus que le taux de 7,2 % enregistré par la télévision privée.

La télévision publique dépend de plus en plus de la publicité. Au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1990, la publicité a représenté environ le quart de l'ensemble de ses revenus de plus de 1,2 milliard de dollars. Le total préliminaire net des revenus publicitaires de la Société s'est établi à 303,3 millions de dollars, 6,5 % de plus que l'année précédente. (Le chiffre inclut les revenus publicitaires de *Newsworld*, qui est entré en onde le 31 juillet 1989.) Du côté anglais, les revenus publicitaires n'ont augmenté que de 4,3 %, restant pour la première fois depuis plusieurs année en deçà de l'objectif qui leur était fixé, dit Radio-Canada. Du côté français, les revenus publicitaires ont augmenté de près de 8 %.

L'inconvénient d'une telle dépendance de la publicité, c'est qu'elle tend à distraire Radio-Canada des objectifs culturels de son mandat au profit d'une programmation grand public. Il y a plusieurs exemples d'émissions qui, de l'aveu même de Radio-Canada, ne seraient pas à l'horaire régulier de ses réseaux anglais et français si elle n'était pas forcée de tirer le maximum de revenus commerciaux pour ajouter à ses crédits parlementaires.

Dans *Le courage de nos convictions*, mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion en décembre 1985, la Société Radio-Canada reconnaissait qu'*« il est inévitable que les exigences com-*

merciales gênent la Société dans ses efforts pour différencier ses services de ceux des diffuseurs privés, canadiens et américains ».

Dans les circonstances, le Groupe de travail croit qu'il faut réduire les espaces publicitaires à Radio-Canada. Non seulement une telle mesure diminuerait-elle les stocks de publicité dans les marchés où il y a suroffre de temps d'antenne disponible, mais elle permettrait à Radio-Canada de donner priorité aux objectifs culturels de son mandat. En échange, le gouvernement devrait convenir de financer la Société Radio-Canada de manière qu'elle puisse remplir les obligations que lui impose la Loi sur la radiodiffusion.

Le gouvernement devrait en fait assurer la Société Radio-Canada d'un financement stable en dollars constants et lui affecter des crédits statutaires par périodes renouvelables de trois ans.

Le Groupe de travail estime que la Société Radio-Canada perdrait environ le quart de ses revenus publicitaires si ses espaces étaient réduits de douze à huit minutes l'heure. Dans la pire hypothèse, Radio-Canada serait privée d'environ 75 millions de dollars par année, soit 55 millions au réseau anglais et 20 millions au réseau français.

La Société Radio-Canada pourrait combler une bonne partie de ces pertes en majorant simplement ses tarifs publicitaires. La valeur de son temps d'antenne est plus élevée que l'indiquent ses tarifs actuels. Les annonceurs sont disposés à payer un supplément pour les audiences choisies qu'elle leur offre. L'augmentation aurait un effet d'entraînement qui profiterait à toute la télévision, pour peu que la télévision privée veuille en tirer parti. On devrait suivre la situation de près pour s'assurer que la télévision privée exploite comme il convient l'exemple donné par Radio-Canada, particulièrement à Montréal.

La Société Radio-Canada pourrait aussi annuler en partie le déficit en réduisant ses dépenses. Elle a considérablement allégé ses frais depuis une dizaine d'années avec l'amenuisement de ses crédits parlementaires, mais il y a place pour d'autres économies. Elle souffre encore d'un excédent de personnel dans certains secteurs et d'un sureffectif de cadres. Le Groupe de travail croit que Radio-Canada pourrait diminuer ses dépenses sans réduire davantage ses services.

Bref, si Radio-Canada élevait ses tarifs publicitaires à leur juste valeur et réduisait ses dépenses, elle rattraperait pratiquement tout l'argent perdu par les quatre minutes de réduction de ses espaces publicitaires.

Si Radio-Canada était encore déficitaire après avoir dégraissé ses opérations et augmenté ses tarifs, il faudrait prévoir un mécanisme de dédommagement. Les millions de dollars de frais de licence perçus de la télévision privée en excédent des frais du CRTC et des frais du ministère des Communications reliés à la radiodiffusion constituent une source possible de financement. Ces fonds proviennent du système de radiodiffusion et devraient en toute équité lui être rendus. La Société Radio-Canada devrait cependant être tenue d'investir cet argent dans sa programmation.

RECOMMANDATIONS

La Société Radio-Canada devrait être tenue de réduire ses espaces publicitaires de douze à huit minutes l'heure, sans modifier les restrictions qu'elle s'impose déjà dans certaines catégories d'émissions comme les présentations dramatiques classiques et certaines émissions d'information.

Les émissions devraient continuer d'être structurées de façon à permettre des pauses commerciales de douze minutes l'heure que les stations du secteur privé affiliées à Radio-Canada pourraient employer pour leur publicité.

Conformément à son mandat de service national, la Société Radio-Canada devrait aussi s'abstenir de vendre de la publicité locale, sauf dans les marchés où elle est la seule télévision locale. Le CRTC devrait évaluer l'impact de la publicité régionale récemment introduite par Radio-Canada dans sa programmation réseau. S'il constatait que cette pratique a un effet négatif sur ses stations affiliées du secteur privé, il devrait enjoindre la Société Radio-Canada de cesser de vendre une telle publicité.

En échange, le gouvernement devrait garantir que le financement public de Radio-Canada restera au moins constant et lui affecter des crédits statutaires par périodes renouvelables de trois ans, tel que recommandé au Chapitre II.

La télévision peut augmenter sa part de la publicité

Le Groupe de travail estime que la télévision peut augmenter notablement sa part de la publicité média. Les secteurs public et privé de la télévision canadienne peuvent collaborer pour résoudre les problèmes qui affectent l'industrie et récupérer une bonne partie des dépenses de marketing perdues à la promotion des ventes.

RECOMMANDATION

La télévision canadienne publique et privée et les annonceurs devraient collaborer pour faire de la télévision le support publicitaire de choix.

Un bureau de marketing

Les difficultés économiques actuelles de la télévision privée ne sont pas toutes attribuables à la conjoncture - récession, baisse des ventes au détail, augmentation du nombre de services, etc. L'industrie souffre de faiblesses structurelles.

La télévision ne pourra faire face à la concurrence grandissante que si elle prend des mesures pour corriger ces faiblesses. Une mesure qui s'impose, c'est de former un bureau de marketing à l'exemple des supports imprimés et d'élaborer une stratégie de marketing visant à convaincre les annonceurs du génie de la télévision pour encourager la fidélité à un produit ou à une marque.

Tous les éléments de l'industrie de la télévision doivent participer à cet effort : le Bureau de télévision du Canada, la Société Radio-Canada, l'Association canadienne des radiodiffuseurs, l'Association des annonceurs du Canada, l'*Institute of Canadian Advertising*, le Conseil des directeurs médias du Canada, la Fondation canadienne de la publicité, etc. Un organisme semblable devrait être mis sur pied pour la télévision de langue française, comprenant Radio-Canada, l'Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française, l'Association des agences de publicité du Québec, le Conseil des directeurs médias du Québec, etc.

Les bureaux de marketing auraient pour fonction d'aider la télévision à entretenir de meilleurs contacts avec les annonceurs, en les avisant des perspectives et des développements de la télévision et en répondant à leurs besoins - bref, en offrant un meilleur service aux véritables clients de la télévision, les annonceurs.

L'organisme de langue française devrait aussi s'employer particulièrement à augmenter la part québécoise du marché de la publicité et à élever les tarifs publicitaires de Montréal au niveau de ceux des marchés comparables au Canada, comme Toronto et Vancouver.

RECOMMANDATIONS

La télévision publique et privée devrait mettre sur pied un organisme conjoint de marketing pour élaborer une stratégie nationale de marketing pour la télévision, promouvoir la télévision auprès des annonceurs et chercher à augmenter sa part de la publicité média. Le Bureau de télévision du Canada, déjà sur pied, pourrait remplir cette fonction s'il était financé adéquatement. Le même genre d'organisme devrait être mis sur pied particulièrement pour le marché de langue française.

La stratégie nationale de marketing de la télévision devrait prévoir :

- la constitution d'une banque de données psychographiques, segmentant les marchés en fonction de critères psychologiques comme la personnalité, l'attitude, le style de vie, etc., plutôt que démographiques pour assortir les annonceurs aux audiences qu'ils visent ;

- la mise au point d'un système informatisé de gestion des espaces publicitaires, sur le modèle du système de gestion des sièges des compagnies aériennes. La banque de données serait mise au service de toutes les télévisions ;

- l'établissement d'un système d'information prévisionnelle concernant les revenus, les dépenses, les audiences, les indicateurs économiques, des données sur le comportement des consommateurs, etc. ;

- l'établissement d'un programme de sensibilisation à l'intention des responsables de l'achat d'espace pour les familiariser avec les marchés régionaux et les émissions de télévision de l'ensemble du Canada.

CHAPITRE V

LE FONDS DE TÉLÉVISION DE TÉLÉFILM

Le premier objectif du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision est de mettre à la disposition des télévisions et du public canadien des productions canadiennes de qualité.

Plus précisément, selon le document de politique générale 1990-1991 de Téléfilm, le Fonds de développement doit :

- stimuler la production de dramatiques, d'émissions de variétés, d'émissions pour enfants et de documentaires pour la télévision ;

- aider à la production de programmes diffusés aux heures de grande écoute, sauf les émissions pour enfants, et d'intéresser les plus vastes audiences possibles ;

- encourager le développement d'une industrie indépendante de production de télévision.

Le Groupe de travail a été particulièrement attentif à deux des lignes directrices du Fonds : l'affectation des deux tiers de sa dotation de 75 millions de dollars à la production de langue anglaise et d'un tiers à la production de langue française, et sa disposition à investir dans des projets de qualité provenant de toutes les régions du Canada.

La télévision canadienne a beaucoup évolué depuis l'origine du Fonds en 1983. Il y a aujourd'hui plus de stations et de réseaux ; le CRTC exige davantage d'émissions canadiennes ; les abris fiscaux ont été révisés, retranchant des sources de financement privé pour la production de films et d'émissions de télévision (sauf au Québec où des mesures fiscales plus généreuses font contrepoids aux restrictions fédérales) ; et on a sérieusement réduit les budgets de Radio-Canada. Téléfilm a dû adapter le Fonds de développement à ces nouvelles conditions.

Investissements dans les émissions canadiennes

De 1986 à 1990, le Fonds de développement a investi 265,5 millions de dollars dans les émissions canadiennes - 65,3 % en langue anglaise et 34,7 % en langue française - générant plus de 800 millions de dollars de production. **(TABLEAU V.1)** Le faible pourcentage d'investissement dans les émissions de langue française en 1989-1990 s'explique par des procédures administratives et n'indique pas une tendance. Quelques contrats ont été signés après la fin de l'exercice financier et ont été portés au compte de l'exercice financier suivant.

Tableau V.1

Investissements du Fonds de télévision dans les émissions canadiennes
(en milliers de $)

	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	TOTAL
Français					
Dramatiques	13,631	16,657	9,404	12,632	52,324
Variétés	3,187	4,321	3,297	1,939	12,744
Enfants	289	5,112	6,427	2,457	14,285
Documentaires	2,424	3,021	4,125	3,329	12,899
Sous-total	**19,531**	**29,111**	**23,253**	**20,357**	**92,252**
(% du total)	*36.5%*	*38.3%*	*37.0%*	*27.8%*	*34.7%*
Anglais					
Dramatiques	19,126	25,839	25,085	37,793	107,843
Variétés	2,207	3,659	3,563	1,942	11,371
Enfants	7,361	15,354	7,392	8,146	38,253
Documentaires	5,261	1,960	3,543	5,013	15,777
Sous-total	**33,955**	**46,812**	**39,583**	**52,894**	**173,244**
(% du total)	*63.5%*	*61.7%*	*63.0%*	*72.2%*	*65.3%*
TOTAL	**53,486**	**75,923**	**62,836**	**73,251**	**265,496**

Source: Rapports annuels de Téléfilm Canada

Plus de 60 % du Fonds a été affecté à la production de dramatiques, montrant une volonté de développer ce genre d'émissions, surtout en langue anglaise.

Le Fonds de développement a été nanti d'une dotation supplémentaire annuelle de 16 millions de dollars, à répartir également entre dramatiques de langue française et de langue anglaise, en 1988-1989. La participation financière de Téléfilm peut aller jusqu'à 70 % du budget des productions de langue française et 49 % des productions de langue anglaise dans les projets obtenant un compte parfait au système de points du Fonds.

RECOMMANDATION

Avec la dotation supplémentaire annuelle de 16 millions de dollars, également répartie entre les secteurs de langue anglaise et de langue française, Téléfilm devrait garantir un partage de 60 % et 40 % de l'ensemble du Fonds de développement entre les deux secteurs.

Au fil des ans, le Fonds de développement s'est révélé précieux comme outil de financement pour la Société Radio-Canada et, de plus en plus, pour la télévision privée.

Les investissements régionaux de Téléfilm **(TABLEAU V.2)** ont augmenté sensiblement au cours de la période de quatre ans, passant de 10,5 % en 1986-1987 à 22,2 % du total des investissements en 1989-1990. La hausse a surtout favorisé la Colombie-Britannique. La part de Montréal est tombée de 44,6 % en 1986-1987 à 30,4 % en 1989-1990. Toronto, l'autre grand centre de production au Canada, a pu maintenir sa part de 45,4 %.

Tableau V.2

Investissements de Téléfilm, par région
(1986-87 à 1989-90)

	Montréal	Toronto	Reste du Canada	TOTAL
1986-87	44.6%	44.9%	10.5%	100.0%
1987-88	44.8%	44.1%	11.1%	100.0%
1988-89	39.4%	45.2%	15.4%	100.0%
1989-90	30.4%	47.4%	22.2%	100.0%
Moyenne	**39.8%**	**45.4%**	**14.8%**	**100.0%**
Différence 1986-1990	-14.2%	2.5%	11.7%	

Source: Rapports annuels de Téléfilm Canada

L'analyse du financement de la production indépendante de la télévision canadienne **(TABLEAU V.3)** indique que :

- la contribution de Téléfilm aux productions de langue française et de langue anglaise est à peu près la même ;
- les investisseurs privés contribuent davantage aux productions de langue française, en raison surtout de l'abri fiscal du Québec (CCA)* ;
- les productions de langue anglaise tirent une plus grande proportion de leur financement des télévisions et de l'étranger.

Il faudra susciter plus d'investissements privés pour produire le genre d'émissions que réclamera la télévision canadienne au cours des années 90. Le gouvernement fédéral devrait envisager un crédit d'impôt ou quelque autre stimulant fiscal pour encourager les investissements privés. Il faudra tenir compte de l'intérêt des télédiffuseurs dans l'introduction de toute nouvelle mesure.

RECOMMANDATION

Le gouvernement fédéral devrait envisager des stimulants fiscaux sous forme de crédit d'impôt pour susciter des investissements du secteur privé, incluant la télévision privée, pour la production d'émissions canadiennes.

---

* *L'abri fiscal a depuis été aboli et remplacé par un programme de crédit d'impôt.*

Tableau V.3

Participation financière dans la production indépendante
(1986-87 à 1989-90)

Catégorie	Française	Anglaise
Téléfilm	33.6%	33.0%
Autres gouvernements	6.0%	3.3%
Investisseurs privés	26.3%	18.2%
Producteurs	6.0%	5.2%
Diffuseurs	12.5%	18.0%
Distributeurs	0.5%	3.3%
Contributeurs étrangers	15.1%	19.0%
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**
Des radiodiffuseurs canadiens*	**16.3%**	**4.9%**
Autres*	**2.9%**	**8.7%**

** Montant mis en réserve par les producteurs comme revenus garantis hors financement pour les investisseurs*
Source: Téléfilm Canada (compilation de NGL)

Les productions de langue anglaise génèrent plus de fonds des préventes et des garanties de revenus de l'étranger (90 millions de dollars ou 67 % du total). La participation étrangère aux productions de langue française se limite pour l'essentiel à la part initiale des coproductions (40 millions de dollars ou 95 % du total). **(TABLEAU V.4)**

Tableau V.4

Participation étrangère dans les productions canadiennes
(1986-87 à 1989-90)

(en millions de $)

Sources	Française	Anglaise
Part étrangère dans les coproductions officielles	$40 95.2%	$45 33.3%
Préventes et revenus garantis	$2 4.8%	$90 66.7%
TOTAL	**$42** **100.0%**	**$135** **100.0%**

Source: Téléfilm Canada (compilation NGL)

En moyenne, les diffuseurs ont investi 28 % du budget total des productions de langue française et 23 % des productions de langue anglaise. **(TABLEAU V.5)***

Tableau V.5

Participation* des diffuseurs canadiens en % du budget total

(moyenne de 1986-87 à 1989-90)

Catégories	Français	Anglais
Dramatiques	27%	22%
Variétés	43%	41%
Enfants	24%	20%
Documentaires	20%	23%
TOTAL	**28%**	**23%**

** Comprend le financement hors-structure*

Source: Téléfilm Canada (compilation de NGL)

Pour chaque dollar de participation des télédiffuseurs, Téléfilm a investi 1,45 $ dans les productions de langue anglaise et 1,21 $ dans les productions de langue française. **(TABLEAU V.6)**

Dans les dramatiques, la catégorie la plus importante, l'écart a été encore plus marqué : 1,15 $ dans les productions de langue française et 1,50 $ dans les productions de langue anglaise. Ceci s'explique par le coût plus élevé des dramatiques de langue anglaise et le plus faible taux de participation des télédiffuseurs de langue anglaise (23 %) par rapport à ceux de langue française (28 %).

---

* ***La participation des diffuseurs inclut les sommes intégrées à la structure de financement des projets de même que celles considérées hors financement, comme par exemple la licence, ce qui explique la différence avec les pourcentage attribués aux télédiffuseurs au Tableau V.3.***

Tableau V.6

Investissements de Téléfilm Canada pour chaque dollar de participation des diffuseurs (1986-87 à 1989-90)

Catégorie	Français	Anglais
Dramatiques	$1.15	$1.50
Variétés	$0.81	$0.83
Enfants	$1.76	$1.76
Documentaires	$1.77	$1.34
TOTAL	**$1.21**	**$1.46**

Source: *Téléfilm Canada (compilation de NGL)*

Coût horaire

Comme on l'a vu précédemment, 65 % du Fonds a été affecté aux productions de langue anglaise et 35 % aux productions de langue française. Les productions de langue française ont cependant représenté 59 % du total des heures de production comparativement à 41 % pour les productions de langue anglaise.

Ces statistiques révèlent un vaste écart dans le coût horaire moyen de production entre les deux langues. Une heure de production de langue anglaise coûte 568 000 $ comparativement à 204 000 $, ou près de trois fois moins, en langue française. **(TABLEAU V.7A)** C'est en partie parce que la télévision de langue française, forcée de produire beaucoup plus d'émissions originales que la télévision de langue anglaise avec moins de possibilités de revenus, finance généralement des productions indépendantes plus modestes.

L'écart tend à s'élargir puisque les coûts de production augmentent beaucoup plus rapidement du côté anglais. Ils sont passés de 499 000 $ en 1986-1987 à 711 000 $ en 1989-1990, soit une augmentation moyenne annuelle de 12,5 %. Du côté français, les coûts de production sont passés de 242 000 $ à 275 000 $, soit une augmentation annuelle de 4,4 %. **(TABLEAU V.7B)**

Tableau V.7A

Heures de production et coût horaire moyen par catégorie d'émissions
(1986-87 à 1989-90)

Français	**Heures**	**0000**
Dramatique	604	279
Variétés	310	117
Enfants	225	150
Documentaires	210	173
Total	***1,349***	***204***
Anglais	**Heures**	**0000**
Dramatiques	401	831
Variétés	91	368
Enfants	283	383
Documentaires	151	336
Total	***926***	***568***

Source: Téléfilm Canada (compilation de NGL)

Tableau V.7B

Coûts horaires moyens selon la langue et la catégorie d'émission
(en milliers de $)

Productions françaises	**1986-87**	**1987-88**	**1988-89**	**1989-90**	**Coût annuel moyen**
Dramatiques	522	201	222	307	279
Variétés	77	117	139	118	117
Enfants	173	225	110	213	150
Documentaires	118	190	153	287	173
Total	***242***	***183***	***157***	***275***	***204***
Productions anglaises					
Dramatiques	700	841	796	940	831
Variétés	289	395	276	918	368
Enfants	454	347	503	315	383
Documentaires	309	194	213	686	336
Total	***499***	***509***	***546***	***711***	***548***

Source: Téléfilm Canada (compilation de NGL)

Le tableau suivant fait voir l'écart entre les coûts moyens des productions de langue française et de langue anglaise de 1986 à1990 **(TABLEAU V.8)**

Tableau V.8

Évolution du rapport de coûts des productions anglaises/françaises

	A/F
1986-87	2.1
1987-88	2.8
1988-89	3.5
1989-90	2.9

Source: Téléfilm Canada (compilation de NGL)

Rendement des investissements

Le rendement des investisements de Téléfilm tient à sa politique de recouvrement qui a varié au fil des ans au gré de la participation des investisseurs privés et des stimulants fiscaux. C'est ce qui explique que le taux de rendement ait peu progressé depuis 1987-1988 en dépit de l'augmentation du catalogue de Téléfilm.

L'écart entre les productions de langue anglaise et de langue française est plus grand que l'inégalité de revenus garantis en raison de la plus forte participation du secteur privé dans les productions de langue française et du potentiel plus élevé de revenus des productions de langue anglaise. **(TABLEAU V.9)**

Ainsi, au bout de trois années complètes d'exploitation, le revenu des productions de langue française financées en 1985-1986 n'a pas dépassé 3 % des budgets tandis que celui des productions de langue anglaise a atteint 8 %. Les budgets des productions de langue française doivent donc compter sur une plus grande part de capital de risque.

Tableau V.9

Part des revenus garantis à la signature des contrats

	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
Production anglaise	38%	43%	43%	51%
Production française	27%	33%	33%	39%
Écart	11%	10%	10%	12%

Source: "Étude sur les revenus des productions télévisuelles canadiennes", réalisée par Michel Houle et Paul Audley & Ass. Ltd. pour Téléfilm Canada, septembre 1990

Puisque les productions de langue française doivent compter davantage que les productions de langue anglaise sur du capital de risque, il convient de prendre des mesures particulières pour susciter les investissements privés du côté français. Il faudrait donc éviter que le programme de crédit d'impôt que pourrait envisager le gouvernement fédéral neutralise l'aide déjà apportée par le gouvernement du Québec à la production d'émissions de télévision.

RECOMMANDATION

Tout crédit d'impôt envisagé par le gouvernement fédéral pour stimuler la production indépendante d'émissions de télévision devrait être complémentaire au programme de crédit d'impôt déjà en vigueur au Québec.

L'audience des émissions canadiennes

La part d'audience des émissions canadiennes augmente parce qu'elles sont plus nombreuses et de meilleure qualité. Elles sont aussi diffusées à des heures plus favorables et font l'objet de plus de promotion.

À la télévision de langue anglaise, la part d'audience des émissions canadiennes est passée de 26,7 % en 1984-1985 à 31,6 % en 1988-1989 **(TABLEAU III.1)**. Aux heures de grande écoute, elle est passée de 19,6 % à 24,9 %. À la télévision de langue française, la part d'audience, déjà beaucoup plus élevée qu'en anglais, est passée de 66,8 % en 1984-1985 à 76,4 % en 1988-1989. Aux heures de grande écoute, elle est passée de 58,8 % à 76,3 %.

Les émissions auxquelles le Fonds a participé ont gagné une part grandissante de l'audience des émissions canadiennes aux heures de grande écoute **(TABLEAU V.10, GRAPHIQUES V.1A & V.1B)**. Leur part d'audience est passée à 8 % en anglais et à 14 % en français en 1988-1989 comparativement à seulement 4 % en 1984-1985.

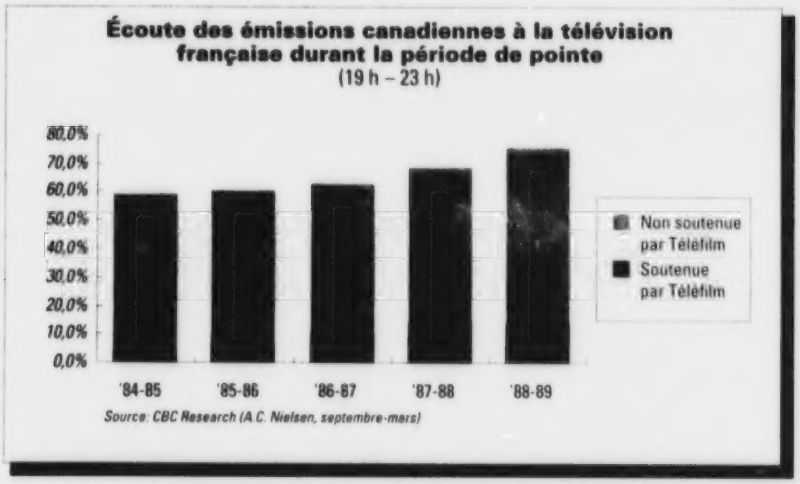
Tableau V.10

Écoute des émissions canadiennes à la télévision anglaise et française en période de pointe (7:00 PM - 11:00 PM)

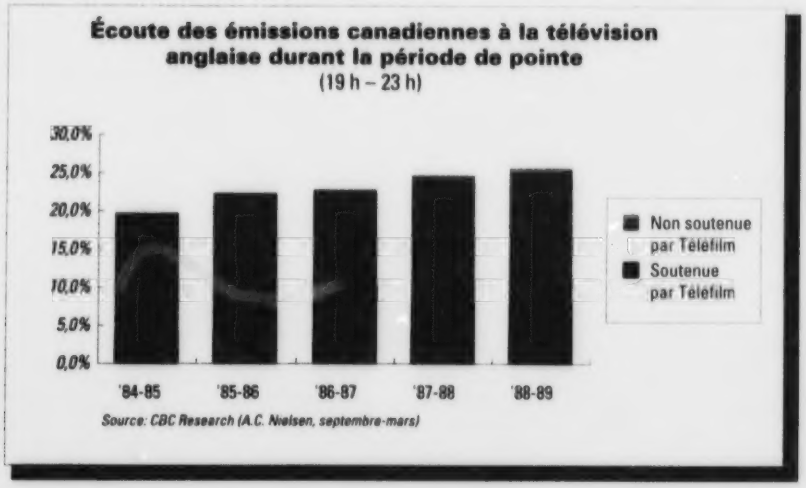
	Française		Anglaise	
	Soutenue	Non soutenue	Soutenue	Non soutenue
1984-85	4.0%	54.8%	4.0%	15.6%
1985-86	7.0%	53.3%	7.0%	15.2%
1986-87	10.0%	53.0%	10.0%	12.7%
1987-88	15.0%	53.3%	8.0%	16.6%
1988-89	14.0%	61.2%	8.0%	17.4%
Croissance annuelle moyenne	**28.5%**	**2.2%**	**14.9%**	**2.2%**

Source: CBC Research (A.C. Nielsen, septembre-mars)

Graphique V.1A



Graphique V.1B



N'eut été du Fonds de développement, les émissions canadiennes n'auraient probablement pas touché une telle audience aux heures de grande écoute. La Société Radio-Canada n'aurait pas pu financer autant d'émissions de qualité et la canadianisation de son horaire aux heures de grande écoute n'aurait pas été aussi fructueuse. Grâce à la règle du Fonds exigeant que les émissions qu'il finance soient diffusées aux heures de grande écoute, la télévision privée a pu multiplier la valeur de ses frais de licence et produire des émissions satisfaisant aux exigences du CRTC.

RECOMMANDATION

Considérant que le Fonds de développement a rempli sa fonction première d'élargir l'audience des émissions canadiennes, le gouvernement devrait songer à l'enrichir au fil des ans. Toute compression budgétaire ou tout changement fondamental dans le programme du Fonds de développement compromettrait la politique du gouvernement fédéral sur la télévision canadienne.

Le Fonds et Radio-Canada

La Société Radio-Canada a été le principal usager du Fonds depuis sa fondation.

De 1986-1987 à 1989-1990, la Société Radio-Canada a absorbé plus de 50 % du budget du Fonds de développement pour des productions en langue anglaise. Sa part est tombée à moins de 50 % depuis deux ans non pas à cause d'un changement de politique, dit la direction de Téléfilm, mais parce que la télévision privée a augmenté la sienne. **(TABLEAU V.11)**

Tableau V.11

Déboursés des ressources financières du Fonds de télévision, selon les groupes de diffuseurs
(en millions de $)

	1987-88		1988-89		1989-90	
	TFC$	% du $	TFC$	% du $	TFC$	% du $
Français						
SRC	$15.8	54%	$6.2	27%	$11.2	55%
Autres*	$13.3	46%	$17.1	73%	$9.2	45%
TOTAL	$29.1	100%	$23.3	100%	$20.4	100%
Anglais						
CBC	$27.7	59%	$24.5	62%	$23.7	45%
Autres*	$19.1	41%	$15.1	38%	$29.2	55%
TOTAL	$46.8	100%	$39.6	100%	$52.9	100%
Total						
SRC/CBC	$43.5	57%	$30.7	49%	$34.8	47%
Autres*	$32.4	43%	$32.1	51%	$38.5	53%
TOTAL	$75.9	100%	$62.8	100%	$73.3	100%

** comprend les diffuseurs privés conventionnels, le télévision éducative, la tele payante, et les services spécialisés*

Source: Telefilm Canada

Le Fonds et la télévision privée

La télévision privée a fait de plus en plus usage du Fonds pour augmenter le rendement de ses investissements dans les émissions canadiennes.

Depuis quatre ans, la télévision privée a engagé 77,1 millions de dollars dans la production d'émissions financées avec l'aide du Fonds de développement **(TABLEAU V.12, GRAPHIQUE V.2)**.

La télévision privée de langue française a sérieusement profité du Fonds de développement en 1987-1988 et en 1988-1989. Sa participation a diminué en 1989-1990.

La télévision privée de langue anglaise en a fait un usage constant de 1986 à 1989. Sa participation a augmenté de près de 50 % en 1989-1990.

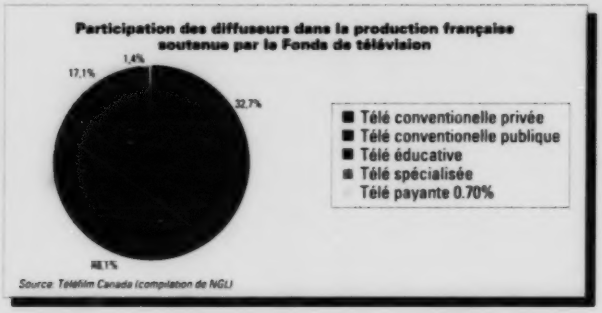
Tableau V.12

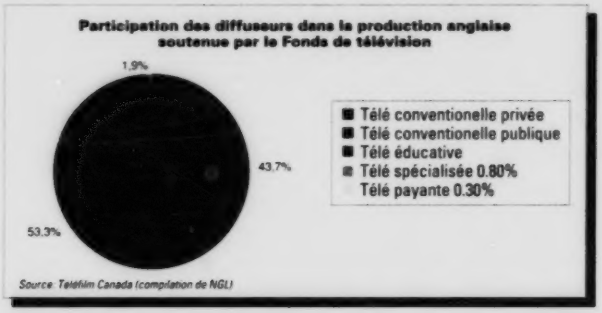
Participation des diffuseurs dans la production soutenue par le Fonds de télévision
(en millions de $)

	1986-87		1987-88		1988-89		1989-90		TOTAL	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Production française										
Télé conventionnelle										
• privé	1.6	11.2%	9.5	45.5%	8.8	40.6%	5.1	26.0%	25.0	32.7%
• publique	11.3	79.0%	7.9	37.8%	5.9	27.2%	11.7	59.7%	36.8	48.1%
Télévision éducative	1.4	9.8%	3.4	16.3%	6.2	28.6%	2.1	10.7%	13.1	17.1%
Télé spécialisée	-	-	-	-	0.8	3.7%	0.3	1.5%	1.1	1.4%
Télé payante	0.0	0.0%	0.1	0.5%	0.0	0.0%	0.4	2.0%	0.5	0.7%
TOTAL	**14.3**	**100.0%**	**20.9**	**100.0%**	**21.7**	**100.0%**	**19.6**	**100.0%**	**76.5**	**100.0%**
Production anglaise										
Télé conventionnelle										
• privé	11.2	43.8%	10.5	39.5%	12.5	45.5%	17.9	45.3%	52.1	43.7%
• publique	13.5	52.7%	15.7	59.0%	14.5	52.7%	19.8	50.1%	63.5	53.3%
Télévision éducative	0.9	3.5%	0.4	1.5%	0.3	1.1%	0.7	1.8%	2.3	1.9%
Télé spécialisée	-	-	-	-	0.1	0.4%	0.9	2.3%	1.0	0.8%
Télé payante	0.0	0.0%	-	-	0.1	0.4%	0.2	0.5%	0.3	0.3%
TOTAL	**25.6**	**100.0%**	**26.6**	**100.0%**	**27.5**	**100.0%**	**39.5**	**100.0%**	**119.2**	**100.0%**

Source: Téléfilm Canada (Compilation de NGL)

Graphique V.2





Une politique distincte

Le Protocole d'entente établissant le Fonds de développement et sa politique interne fixe ses objectifs et ses orientations, stipule les catégories d'émissions admissibles au financement et les critères d'admissibilité des projets, et détermine des exceptions pour les productions en langue française.

L'opportunité de règles et d'objectifs communs pour les productions destinées aux marchés de langue française et de langue anglaise est discutable quand toutes les études récentes, et même la nouvelle Loi sur la radiodiffusion, établissent clairement que chacun des deux marchés a des caractéristiques distinctes et devrait faire l'objet de politiques distinctes.

RECOMMANDATION

Téléfilm devrait formuler une politique et des objectifs distincts pour la télévision de langue anglaise et de langue française, tenant compte de leur environnement et de leur potentiel de développement particuliers, et de leurs forces et faiblesses structurelles respectives.

La proximité géographique, sociale et culturelle du marché américain, avec les avantages et désavantages qu'elle comporte, a largement dicté l'évolution de la télévision et de la production indépendante au Canada anglais.

Environ 75 % des revenus étrangers des productions de langue anglaise proviennent des États-Unis. L'audience de langue anglaise regarde dans la même proportion les émissions américaines aux heures de grande écoute. La télévision et la production d'émissions de langue anglaise dégagent de cette situation des caractéristiques qui leur sont propres :

- le concept, la facture et le budget horaire des productions sont voisins de ceux des productions américaines ;
- les productions ont beaucoup plus de possibilités de se financer par la coentreprise, les préventes et les avances des distributeurs ;
- les émissions identiques diffusées sur le câble bénéficient de la règle de la substitution simultanée ; et,
- parce qu'elles ont un rapport culturel étroit avec les États-Unis, les productions canadiennes sont souvent mieux accueillies à l'étranger.

La télévision et la production indépendante de langue française sont autosuffisantes et beaucoup moins perméables à l'influence de l'étranger. Elles en tirent aussi des avantages et des désavantages :

- près de 97 % des revenus de production proviennent de sources canadiennes ;
- environ 75 % de l'écoute aux heures de pointe est consacrée aux émissions canadiennes ;
- les préventes à l'étranger et dans les pays de langue anglaise (États-Unis, Royaume-Uni, Canada anglais, Australie, etc.) sont pratiquement exclues ; et
- les valeurs culturelles qu'elles véhiculent les défavorisent sur les marchés étrangers.

La télévision de langue anglaise peut acheter les droits d'émissions grand public des États-Unis pour une fraction du coût des émissions canadiennes et leur valeur d'écoute est rehaussée du tiers environ par la substitution simultanée des mêmes émissions à l'horaire des stations frontalières américaines. La télévision privée de langue anglaise a besoin d'émissions canadiennes grand public pour satisfaire aux exigences de programmation du CRTC. La télévision de langue française a besoin, quant à elle, d'un fort volume de programmes locaux, qui plaisent davantage aux audiences québécoises que les programmes étrangers.

Pour satisfaire aux exigences du CRTC, la télévision de langue anglaise voit un intérêt à acheter des émissions qui ne mériteraient que six points sur dix à l'échelle de Téléfilm. Elles sont de plus en plus courantes sur le marché et se vendent à peu près le même prix par présentation que les programmes américains. Il se peut que les chaînes les préfèrent aux émissions financées par le Fonds, qui sont soumises à des conditions de contenu canadien plus sévères et peuvent coûter deux à trois fois plus. Les chaînes de langue française disent, de leur côté, qu'elles n'auront peut-être pas les moyens de participer au Fonds puisqu'elles ont besoin d'un gros volume de production à bon marché. Ce genre d'émissions plaît au grand public, mais ne satisfait pas nécessairement les critères de qualité du Fonds.

Les critiques des télédiffuseurs

Au cours de nos consultations, les télédiffuseurs ont adressé quatre grands reproches à la direction du Fonds de développement des émissions de télévision :

- les critères de sélection leur semblent trop rigides ;
- la licence de 30 % exigée par Téléfilm leur semble trop élevée ou appliquée trop rigidement ;
- Téléfilm leur semble vouloir jouer leur rôle de programmateur plutôt que d'agir simplement comme banquier ;
- les chaînes indépendantes et régionales ont le sentiment d'être virtuellement exclues de l'aide de Téléfilm.

Les critères de sélection

Les principaux critères de sélection sur lesquels s'appuie Téléfilm pour juger des projets sont :

- leur valeur intrinsèque ;
- les possibilités de recouvrement de son investissement ;
- l'admissibilité du producteur ; et
- la capacité de la chaîne d'acquitter la licence exigée par Téléfilm.

Le personnel de Téléfilm procède ensuite à une analyse comparative qui tient compte du contenu canadien, de la qualité de l'écriture, de l'originalité, du support de création et de production, des perspectives de distribution, du potentiel commercial, de l'impact culturel, du financement, du réalisme du

budget, des délais et conditions de recouvrement de l'investissement, et de la contribution du projet à l'avancement de la production nationale.

La Société Radio-Canada ne croit pas qu'on puisse juger équitablement d'un projet selon sa valeur intrinsèque. Il faut encore voir si le projet s'inscrit logiquement dans le calendrier de la chaîne, dit-elle.

> *La télévision est un instrument de communication de masse. Elle doit toucher et intéresser autant de téléspectateurs que possible et servir de miroir à la société dans laquelle elle fonctionne. La Société Radio-Canada s'adresse à des audiences diverses ayant des intérêts divers et exigeant divers genres de télévision. La Société Radio-Canada doit présenter des dramatiques, mais aussi des magazines, des tête à tête, des variétés et des quiz, des émissions sur les beaux-arts, des programmes conservateurs, des programmes plus audacieux, des programmes de haut et de bas de gamme, des émissions d'information et de divertissement, des émissions éducatives, des émissions pour les jeunes, des émissions pour les gens âgés, etc. C'est dans la diversité que la Société peut offrir un tout homogène qui, pris dans son ensemble, reflète son caractère unique de télévision publique.*
>
> *Le point que nous voulons faire ressortir, c'est que si la qualité est un élément essentiel de chaque émission, elle ne peut être déterminée sur la base exclusive de critères rigides et quantifiables. Le danger, c'est que la stricte application des critères de sélection de Téléfilm place des contraintes superflues sur le financement de certaines émissions.*

La Société Radio-Canada et l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) estiment toutes deux que la sélection des projets doit se faire en consultation étroite avec les chaînes. L'ACR souhaite que la planification de Téléfilm passe par un processus vraiment consultatif et croit que Téléfilm devrait être en contact constant avec les chaînes.

La licence

Les chaînes privées estiment que la licence de 30 % qu'exige Téléfilm pour les projets financés par le Fonds est trop élevée.

L'ACR dit que la licence de 30 % restreint l'accès des chaînes indépendantes, des petites stations et de la télévision de langue française au Fonds de développement. « *La licence, dit l'ACR dans son mémoire, devrait refléter la situation économique du marché dans lequel elle est appliquée.* »

Pour alléger la licence, le réseau CTV suggère que Téléfilm permette aux chaînes de négocier avec les producteurs un titre de participation aux projets - position à laquelle l'ACR et d'autres intervenants font écho.

> *Le télédiffuseur, dit l'ACR, pourrait alors tirer un rendement du capital important qu'il investit dans un projet advenant que la série soit vendue à l'étranger et revendue au Canada. Les chaînes devraient pouvoir combiner une licence raisonnable et un titre de participation pour arriver à 30 %.*

La Société Radio-Canada défend toutefois avec vigueur la règle du 30 % :

> *En imposant cette règle, Téléfilm a pu réaliser un objectif important : contenir les budgets de production qui menaçaient de dépasser les bornes. La licence de 30 % a effectivement mis fin à l'escalade des coûts des projets.*

Radio-Canada met cependant Téléfilm en garde contre le risque de décourager la production « *au point qu'aucune nouvelle série d'envergure ne voit le jour* ». Elle suggère que Téléfilm applique la règle avec discernement et autorise des exceptions.

Radio-Canada propose aussi que les chaînes soient autorisées à échanger des services contre une partie de la licence, notamment dans les régions où une chaîne possède seule des installations de production permettant de réaliser le projet.

Programmateur ou banquier ?

La plupart des télédiffuseurs reprochent à Téléfilm son inclination à s'immiscer dans le contenu des programmes et à agir comme programmateur plutôt que banquier. La Société Radio-Canada a été la plus explicite :

> *Il est évident que les télédiffuseurs doivent continuer d'avoir le dernier mot sur les programmes qu'ils comptent offrir à leurs audiences. Il est vrai que les contraintes financières du Fonds de développement ont placé Téléfilm dans la position de devoir exercer des choix, mais Radio-Canada reste convaincue que ces choix doivent toujours être faits en collaboration et en consultation étroites avec les télédiffuseurs, qui en définitive sont ceux qui diffuseront les émissions.* [...] *La décision de financer ou de ne pas financer un projet particulier ne peut être prise sur la seule foi d'une analyse de sa valeur intrinsèque. En d'autres termes, si les télédiffuseurs considèrent qu'une émission doit avoir préséance sur l'autre, il n'appartient pas à Téléfilm de fixer l'ordre de priorité.*

Western International Communications s'inquiète de

> *...la tendance de Téléfilm à se percevoir comme élément d'une stratégie culturelle plutôt qu'industrielle. Cette attitude a de sérieux effets négatifs pour l'industrie canadienne de la production. De plus, elle diminue les chances de succès des produits canadiens sur le marché mondial.*

Télé-Métropole et CHUM Ltd (CITY-TV) disent toutes deux que cette pratique décourage les chaînes indépendantes de soumettre des projets à Téléfilm.

> *Les règles d'analyse de contenu observées par Téléfilm, dit Télé-Métropole, brouillent les relations entre le producteur et le télédiffuseur et parfois même mettent en doute le choix du télédiffuseur.*

Après avoir négocié une entente avec le télédiffuseur, le producteur doit convaincre Téléfilm de la valeur de son projet : ou bien Téléfilm accepte et il n'y a pas de problème ; ou Téléfilm refuse et la crédibilité du télédiffuseur est sérieusement ébranlée, ou Téléfilm demande de modifier le projet et le producteur doit convaincre le télédiffuseur de la valeur de sa révision. L'expérience du télédiffuseur, ses méthodes de recherche sont ainsi remises en question par le jugement de Téléfilm Canada. Pourquoi demander alors au télédiffuseur de confirmer son intérêt dans un projet ? En plus, quels sont les critères de contenu de Téléfilm ? N'y a-t-il pas danger de standardiser et d'uniformiser les contenus par l'intervention de Téléfilm Canada ?

CHUM a passé un jugement radical sur la politique de Téléfilm :

Depuis quelques années, les films produits en collaboration avec CITY-TV ont compté de moins en moins sur l'aide de Téléfilm. C'est dû à plusieurs raisons. Premièrement, vu le grand nombre de projets soumis à Téléfilm, les producteurs trouvent de plus en plus difficiles d'obtenir un engagement financier de Téléfilm. À moins que le budget de Téléfilm soit sensiblement augmenté, cette situation n'est pas près de s'améliorer.

Deuxièmement, les producteurs qui désirent faire des films qui s'écartent de l'intérêt commercial ou dominant des grands réseaux sont de moins en moins bien accueillis par Téléfilm. La politique de Téléfilm de favoriser des projets qui offrent une meilleure chance de recouvrement des investissements défavorise les petites chaînes de télévision indépendantes qui veulent soutenir les producteurs locaux.

Troisièmement, la politique de Téléfilm qui fixe la licence minimum à 30 % du budget de production d'un film rend problématique la participation de bien des chaînes aux

projets financés par Téléfilm. Les chaînes et producteurs indépendants sont nombreux à penser que cette exigence constitue une attente arbitraire et illogique, irréalisable dans les circonstances économiques de notre industrie. De plus, cette politique écarte littéralement la participation des stations isolées.

Puisque l'accès au Fonds de développement a toujours été conditionnel à l'obtention par le producteur d'une licence de diffusion de l'émission, l'impasse des politiques de Téléfilm est évidente. Même si le producteur a obtenu le reste du financement nécessaire à son projet, y compris une prévente à la télévision canadienne, Téléfilm refusera sa participation à moins que le seuil de 30 % ne soit atteint.

Il arrive aussi que Téléfilm ne tienne aucun compte du jugement de la station indépendante qui s'est engagée à financer et à diffuser des films canadiens. Téléfilm préfère exercer son propre jugement « créatif » et décider du mérite d'une demande de financement même si l'opinion de celui qui devrait vraiment compter est déjà formée. La conversion de Téléfilm d'investisseur à studio de cinéma suscite de vives inquiétudes. Il s'ensuit que bien des producteurs sont forcés à contrecoeur d'exclure la participation financière de Téléfilm à leurs projets.

CFCF Inc. dit que le mandat de Téléfilm le limitant aux dramatiques, aux émissions de variétés, aux documentaires et aux émissions haut de gamme pour enfants a pour effet de confiner le Fonds de développement aux chaînes *« bien établies et rentables »*. CHUM déplore aussi que les chaînes indépendantes ne puissent profiter de l'aide de Téléfilm :

Si les réseaux canadiens profitent énormément des projets soutenus par Téléfilm, les stations indépendantes devraient aussi avoir droit de participer au programme de financement du Fonds de développement. Les stations canadiennes indépendantes s'efforcent de pro-

duire des émissions locales de qualité et Téléfilm pourrait leur être d'un secours précieux. En un moment où la situation économique est précaire et où la programmation de télévision requiert des solutions originales, il convient de repenser cette politique particulière de Téléfilm.

Revendiquant une audience non dupliquée de plus de 900 000 personnes, supérieure à celles de la télévision éducative, des émissions scientifiques et des émissions pour enfants, la télévision à péage voudrait pouvoir déclencher le Fonds de développement pour financer des téléfilms de 90 minutes.

Radio-Canada, TV Ontario et Radio-Québec se plaignent que Téléfilm ne soit pas autorisé à financer des émissions franchement éducatives. TV Ontario dit qu'elle consomme environ 300 heures de documentaires par an et voudrait pouvoir compter sur l'aide de Téléfilm pour financer certaines de ces émissions.

La réponse de Téléfilm

Téléfilm répond à la plupart de ces critiques dans son nouveau plan directeur.

Les producteurs indépendants, dit Téléfilm, insistent plus que le Fonds sur le montant de la licence. La proposition d'investissement d'une partie de la licence en titre de participation suscite effectivement une opposition véhémente de la part des producteurs indépendants. L'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ) conteste vivement que la licence dépasse la capacité de payer des télévisions. Elle donne pour preuve que Radio-Canada a non seulement recouvré la licence, mais réalisé un profit dès la première diffusion de *Lance et compte* et *Les Filles de Caleb*, les deux productions les plus onéreuses financées par Téléfilm en langue française.

La dimension du marché de langue française et les moyens limités des annonceurs empêchent cependant le réseau français de Radio-Canada de tirer le meilleur rendement de telles émissions. Contrairement à l'usage aux États-Unis, les messages publicitaires insérés dans *Les Filles de Caleb*, qui a atteint plus de trois millions de téléspectateurs ou environ 80 % de

l'audience disponible, n'ont pas été vendus deux fois plus cher que ceux d'émissions qui n'atteignent qu'un million et demi de téléspectateurs. Le réseau français ne peut donc pas réaliser des profits correspondant au succès des émissions qu'il achète des producteurs indépendants. Quelques-unes des publicités insérées dans *Les Filles de Caleb* avaient même été prévendues à rabais.

Téléfilm témoigne déjà de souplesse et consent à financer des projets dont le télédiffuseur ne peut acquitter la pleine licence. *Bordertown*, *ENG*, *Chestnut Avenue*, *Babar* et *Les Filles de Caleb* sont autant d'exemples de projets financés par le Fonds de développement pour lesquels le télédiffuseur a versé une licence bien inférieure à 30 % des coûts de production.

RECOMMANDATION

Téléfilm devrait être souple dans l'application de la licence de 30 % et la moduler selon la catégorie d'émission et la capacité de payer de la chaîne de télévision.

Quoi qu'il en soit, Téléfilm établit une nouvelle réglementation en vertu de laquelle la licence pourra être réduite de cinq pour cent si la chaîne consent à un titre de participation d'au moins cinq pour cent du coût de la production.

RECOMMANDATION

La télévision privée devrait pouvoir négocier partie des frais de licence d'une émission sous forme de titre de participation.

Pour faciliter l'accès des chaînes indépendantes et des petites stations au Fonds de développement, Téléfilm envisage de réduire les conditions d'admissibilité aux projets qui ne sont pas prévendus dans toutes les régions du Canada. Si les stations de l'Alberta ne détiennent pas de licence pour un projet particulier, par exemple, considérant qu'elles représentent environ

10 % du marché national de la publicité, la licence pourrait être réduite d'autant. En échange, le producteur conserverait les droits de diffusion dans les marchés invendus.

RECOMMANDATION

Téléfilm devrait envisager une licence moindre pour les projets qui ne sont pas prévendus dans toutes les régions du Canada.

Téléfilm veut bien faciliter la participation de tous les groupes de télédiffuseurs pour augmenter le stock d'émissions canadiennes de qualité, mais sa direction note en même temps qu'elle n'a pas pour mandat de régler les problèmes structurels de la télévision privée. Le Fonds de développement a mission de stimuler les investissements dans « la production d'émissions canadiennes à valeur culturelle et de qualité exceptionnelle » touchant « les plus larges audiences canadiennes possibles ». Les chaînes indépendantes doivent donc proposer des projets de mérite égal à celui des projets présentés par les réseaux.

Les accusations d'ingérence dans les prérogatives des télédiffuseurs découlent de l'ambiguïté du mandat du Fonds de développement qui lui impose à la fois des objectifs culturels et industriels. La direction de Téléfilm reconnaît que plusieurs des éléments qui motivent l'autorisation ou le refus des demandes l'amènent à porter jugement, mais le Fonds de développement tient son autorité du public et doit rendre compte de son administration au public. Les producteurs sont plus sensibles que les télédiffuseurs aux obligations de Téléfilm à cet égard. Ils savent aussi que le Fonds de développement est le principal outil de financement de la production canadienne et qu'il y a peu d'investissements du secteur privé pour lui faire contrepoids.

RECOMMANDATION

Téléfilm devrait être le plus transparent possible dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis. En même temps, l'industrie de la télévision doit recon-

naître et admettre que Téléfilm est forcé de porter des jugements qui n'excluent pas une certaine dose de subjectivité.

Téléfilm est prêt à être plus souple dans l'application de ses critères de sélection et à éliminer les conditions qui constituent une forme d'ingérence dans les prérogatives et les obligations commerciales des télédiffuseurs. Mais, précise la direction de Téléfilm, les télédiffuseurs eux-mêmes seraient les premiers à se plaindre de l'arbitraire. Le mérite des règles strictes, c'est qu'elles sont équitables, plus aisées à administrer et laissent peu de place au favoritisme.

Téléfilm explore aussi des moyens de renforcer le processus de consultation avec l'industrie. La direction songe à rencontrer régulièrement les membres de l'industrie ou les représentants de leurs associations tout au long de l'année, quoique cette pratique ait été tentée sans grand succès dans le passé. La direction de Téléfilm fait observer qu'il est difficile d'établir un processus efficace de consultation puisqu'on tend à blâmer le processus si les suggestions de l'industrie ne sont pas aussitôt mises en application.

RECOMMANDATION

Téléfilm devrait revoir ses normes et règlements pour s'assurer qu'ils n'empiètent pas sur les prérogatives et les pratiques commerciales des télédiffuseurs. Téléfilm devrait aussi veiller à établir une consultation plus étroite avec tous les membres de l'industrie de la télévision et de la production.

À cause de l'obligation qui lui est faite de toucher les plus vastes audiences possibles, Téléfilm répugne à donner accès au Fonds de développement à la télévision à péage, qui n'est vue que par 10 % à 12 % du public canadien. Il convient de noter que les projets de la télévision à péage sont admissibles à l'aide du Fonds pourvu qu'une télévision conventionnelle en assure la diffusion. Outre la télévision à péage, la télévision conventionnelle ne semble pas porter beaucoup d'intérêt pour les téléfilms de 90 minutes. La télévision

conventionnelle est disposée à diffuser des téléfilms en reprise, mais en versant des droits beaucoup moindres que le montant nécessaire pour déclencher le Fonds de développement. Comme les ressources du Fonds de développement sont limitées, toute concession à la télévision à péage serait au détriment des réseaux et des grandes stations.

RECOMMANDATION

Téléfilm devrait toujours s'efforcer de répondre aux demandes de programmation de l'industrie pour satisfaire à ses objectifs de production d'émissions de qualité. L'une des façons serait de donner à la télévision à péage accès au Fonds des longs métrages.

Une perspective à long terme

Les entreprises de télévision prennent davantage intérêt au développement de séries et d'émissions de télévision et sont disposées à y investir des capitaux. À titre d'exemple, notons :

- les fonds de développement établis notamment par CanWest, Rogers et Maclean Hunter ;
- le nouveau plan de développement d'émissions établi par Western International Communications Inc. ;
- les frais de licence et les capitaux investis dans une série comme *ENG* sans garantie de ventes à l'étranger.

Voilà un engagement positif qui devrait conduire les entreprises de télévision à stimuler l'intérêt de l'étranger pour les émissions canadiennes.

Il faut prendre garde que les télédiffuseurs ne limitent la valeur résiduelle d'archives des projets au détriment des producteurs indépendants. Tant que les frais de licence seront élevés, les télédiffuseurs tenteront d'obtenir une part du gâteau en négociant un titre de participation. Leur argument de force,

ce sera d'acheter, hors du Fonds, les droits de ce qu'on appelle des projets industriels canadiens ou des projets de « six points », qui sont beaucoup plus économiques que les projets soutenus par le Fonds de développement de Téléfilm. On pourrait ainsi en arriver à troquer des titres de participation contre la licence entre télédiffuseurs et producteurs, même si le télédiffuseur a les moyens de payer la licence exigée par Téléfilm.

Téléfilm devrait veiller à ce que les producteurs conservent des droits dans leurs projets pour leur valeur à long terme.

RECOMMANDATION

Tout en encourageant les télédiffuseurs à investir du capital de risque dans les émissions, Téléfilm devrait s'assurer que les producteurs indépendants conservent les droits à long terme de leurs projets.

Protocole d'entente

La Loi sur la Société de développement de l'industrie du cinéma du Canada reste la loi habilitante du Fonds de développement même si l'objectif de la Loi est de « favoriser et promouvoir le développement d'une industrie du long métrage ».

Lorsque le Fonds de développement a été créé en 1983, il a été convenu que la SDICC - sous le nom de Téléfilm - assumerait l'administration du Fonds suivant des instructions précises contenues dans un protocole d'entente.

Le Protocole d'entente a depuis été modifié pratiquement tous les deux ans selon les conditions du marché et les intentions politiques du gouvernement. Demeurent cependant les objectifs fondamentaux du Fonds, ses critères d'admissibilité et son devoir d'équilibre (entre les secteurs de langue française et de langue anglaise, la télévision privée et Radio-Canada, etc.).

Le Protocole revêt toujours la forme d'un contrat négocié entre Téléfilm et le ministre des Communications. Il y a eu des consultations régulières entre Téléfilm et le ministre, mais c'est en général le Protocole qui a inspiré

l'orientation du Fonds de développement. Le ministre des Communications a donné des indications à Téléfilm, mais l'agence a toujours adhéré pour la sélection de projets aux règles strictes régissant les rapports entre les sociétés de la Couronne, le ministre et le ministère.

RECOMMANDATION

Le Protocole d'entente s'est révélé un instrument utile et opportun pour l'administration du Fonds de développement des émissions de télévision. Il devrait être maintenu tel quel puisqu'il offre toute la souplesse nécessaire sans avoir à recourir à des modifications législatives.

CHAPITRE VI

LES SERVICES DE TÉLÉVISION COMPLÉMENTAIRES

L'idée de services de télévision complémentaires remonte à 1978 lorsque la Société Radio-Canada (SRC) a proposé pour la première fois CBC-2 et Télé-Canada, qui devaient être distribués par câble à l'intention d'auditoires plus restreints que ceux auxquels est destinée sa programmation courante.

Le CRTC a rejeté non pas le principe de la télévision complémentaire, mais l'idée qu'elle soit mise en oeuvre par Radio-Canada. Le CRTC n'était pas convaincu que le service puisse être financé adéquatement et il ne voulait pas que Radio-Canada détourne vers le projet des fonds destinés à sa programmation régulière.

L'Office national du film (ONF) a aussi demandé au CRTC de l'autoriser à établir ce qu'il appelait TV Canada, fondé sur le même principe. Le CRTC a encore une fois rejeté la requête parce que le projet ne lui semblait pas disposer de financement adéquat.

Le Groupe de travail [Caplan-Sauvageau] sur la politique de radiodiffusion, mis sur pied en 1985, a repris l'idée. Dans son rapport de 1986, il a proposé l'établissement de canaux non commerciaux distincts qu'il a appelés TV Canada en anglais et Télé-Canada en français. Du côté français, Caplan-Sauvegeau suggérait que le service de télévision complémentaire fasse corps avec le service d'information continu, mais il proposait deux services distincts pour le marché de langue anglaise. TV Canada devait comprendre :

- des émissions pour enfants et adolescents;
- des reprises des meilleures émissions diffusées par les télévisions nationales et provinciales publiques, privées et communautaires;
- des productions de l'Office national du film;
- des émissions culturelles et des documentaires de producteurs indépendants que n'accueillent pas les réseaux conventionnels;
- des émissions en français doublées ou sous-titrées en anglais; et

- des productions régionales.

Inversement, Télé-Canada devait diffuser des émissions en anglais doublées ou sous-titrées en français et intégrer à son horaire des émissions de nouvelles et d'affaires publiques.

Le service complémentaire devait être distribué par satellite au câble et financé par les abonnés du câble qui le recevraient obligatoirement.

La proposition Caplan-Sauvageau a été soumise au Comité permanent de la Chambre des communes sur les communications et la culture, qui l'a fait sienne à une différence près. Le comité recommandait que le service soit offert à option aux abonnés du câble.

Le Groupe de travail et le comité permanent convenaient tous deux qu'il devait s'agir de services à but non lucratif, dont certaines émissions pourraient cependant faire l'objet de commandites de prestige.

On estimait que le coût des services de télévision complémentaires pourrait varier de 70 à 200 millions de dollars par année selon la qualité de la programmation et les heures de diffusion. À raison d'un dollar par mois par abonné, le service aurait alors récolté environ 56 millions de dollars par année s'il était distribué obligatoirement.

En juin 1988, dans son document de politique générale sur la télévision intitulé *Des voix canadiennes pour un choix véritable*, le gouvernement fédéral endossait le principe de services de télévision complémentaires et s'engageait à le soutenir financièrement. Le document proposait d'abord de demander au CRTC de tenir des audiences pour prendre en considération l'opinion de tous les intéressés à ce sujet. À la lumière des conclusions du CRTC, le gouvernement déterminerait avec précision l'importance de l'aide financière qu'il entendait accorder et par la suite, le CRTC inviterait des demandes. Le document précisait que l'un des rôles fondamentaux de la télévision complémentaire devait être de refléter le caratère multiculturel du Canada.

Le document était soumis à la Chambre des communes avec le projet de loi C-136, modifiant la Loi sur la radiodiffusion. Le projet de loi est mort au Sénat quand le Parlement a été prorogé pour les élections de septembre 1988. Son successeur, C-40, que vient de sanctionner le Parlement, renferme à peu près les mêmes dispositions. L'article 3.(1)(q)(i) stipule :

> « *...des services de programmation télévisée complémentaires, en anglais et en français, devraient au besoin être offerts afin que le système canadien de radiodiffusion puisse se conformer à* [l'article de la loi énumérant les objectifs du système];
>
> *(r) la programmation offerte par ces services devrait à la fois :*
>
> *(i) être innovatrice et compléter celle qui est offerte au grand public,*
>
> *(ii) répondre aux intérêts et goûts de ceux que la programmation offerte au grand public laisse insatisfaits et comprendre des émissions consacrées aux arts et à la culture,*
>
> *(iii) refléter le caractère multiculturel du Canada et rendre compte de sa diversité régionale,*
>
> *(iv) comporter, autant que possible, des acquisitions plutôt que des productions propres,*
>
> *(v) être offerte partout au Canada de la manière la plus rentable, compte tenu de la qualité;* »

La nouvelle Loi sur la radiodiffusion confirme l'engagement du gouvernement au principe de services de télévision complémentaires, sans définir leur mode d'organisation ni de financement.

Les auteurs des mémoires présentés au Groupe de travail se sont partagés en trois camps à propos des services de télévision complémentaire :

- les télédiffuseurs privés estimaient que les services de télévision complémentaires étaient injustifiables ou devaient relever de Radio-Canada;

- Radio-Canada estimait que les fonds fédéraux disponibles pour la radio-télévision publique devaient lui revenir;

- les producteurs indépendants favorisaient la télévision complémentaire parce qu'elle leur offrirait un débouché supplémentaire pour leur production.

La politique énoncée par le gouvernement en 1988 et la nouvelle Loi précisent toutefois que le rôle de Radio-Canada est de présenter des émissions canadiennes destinées au grand public, c'est-à-dire d'offrir des productions canadiennes susceptibles d'attirer le plus vaste auditoire possible. En période d'austérité, il importe aussi de réunir des audiences capables de produire des revenus publicitaires compensant le manque à gagner des subventions gouvernementales. Au contraire de Radio-Canada, la télévision complémentaire vise à satisfaire une variété de goûts minoritaires auxquels ne peuvent répondre ni Radio-Canada ni les télédiffuseurs privés.

L'Association canadienne de la télévision par câble (ACTC), l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et des télédiffuseurs privés ont exprimé l'avis que les services de télévision complémentaires sont désormais superflus, vu les services spécialisés autorisés dans l'intervalle par le CRTC et offerts au public au service de base ou au service de base étendu.

RECOMMANDATION

Les services de télévision complémentaires devraient être sujets au moratoire suspendant pour une période de trois ans tout nouveau permis d'exploitation de service de télévision. Au terme de cette période, le gouvernement devrait suivre la procédure établie dans son document de politique générale de 1988 intitulé *Des voix canadiennes pour un choix véritable*, et d'abord donner instruction au CRTC de convoquer des audiences publiques pour connaître la position des groupes qui s'intéressent à la télévision complémentaire.

CHAPITRE VII

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

La technique doit servir la politique de la radio-télévision, et non pas la gouverner. Aussi le Groupe de travail a-t-il mis l'accent sur les services plutôt que la technique, qui évolue sans cesse.

La nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* tient sagement compte de la technique. Elle reflète les réalités sociales, techniques et commerciales des années 90 et le fait qu'on ne peut plus isoler la radio et la télévision canadiennes des communications mondiales.

La topographie du Canada requiert un savant dosage de satellites, d'ondes électromagnétiques de haute et de basse fréquences, de câbles coaxiaux et de fibre optique pour la diffusion des signaux de radio et de télévision. On fait grand état d'avances techniques sur tous les fronts, mais les usagers ne partagent pas forcément cet enthousiasme. Le progrès des techniques de communication est subordonné à l'humeur des consommateurs ; son rythme est fonction de leur budget.

La stratégie de marketing est l'élément le plus critique, et souvent le plus faible, de la commercialisation des techniques de pointe. Les communiqués de presse précèdent parfois de trois à cinq ans l'acceptation du produit par le marché. Dans bien des cas, les prototypes n'atteignent pas la phase de fabrication ou d'application.

Le système canadien de radiodiffusion n'est pas sur le point de crouler sous la pression des satellites américains. Cela dit, l'industrie de la télévision devrait prendre bonne note des développement suivants :

- la *compression numérique* des signaux ;
- les *systèmes de télévision de pointe* (STP), comme la télévision haute définition (TVHD) ; et
- la *télévision directe par satellite* (TDS).

La *compression numérique* des signaux, émanant d'une technique mise au point pour les communications entre ordinateurs personnels, permet de ne transmettre qu'une fraction du signal de télévision et de le reconstituer au

récepteur. Elle autorise la prolifération des canaux et des services et de grandes économies de frais de transmission. Elle sera bientôt disponible à un niveau convenable de qualité et de prix.

Les produits et services de compression numérique apparaîtront sur le marché des satellites d'ici deux ans. Il faudra perfectionner la technique et consentir des dépenses en capital avant que les réseaux câblés puissent offrir un signal vidéo comprimé à leurs abonnés. U.S. Cable Labs, groupe de recherche financé par l'industrie américaine du câble, suit les progrès de la technique pour s'assurer que le câble reste concurrentiel. Tant qu'on n'aura pas réalisé un rapport de compression d'au moins 4:1 selon des normes satisfaisantes, le groupe estime que l'économie du procédé ne justifiera pas son implantation.

La *télévision haute définition* (TVHD) est un procédé qui améliore la définition de l'image bien au-delà de celles transmises aujourd'hui par la télévision nord-américaine. La TVHD peut transmettre jusqu'à 2 000 lignes par image comparativement à la norme NTSC (*National Television System Committee*) de 525 lignes, donnant une image très nette et de couleurs beaucoup plus vives. La composition graphique par ordinateur, la correction de la couleur et le montage impriment à la bande vidéo TVHD une qualité presque équivalente au cinémascope. La TVHD est émise en format numérique et chaque canal de télévision occupe une bande passante de 30 mghz comparativement à la bande de 6 mghz du signal analogique NTSC conventionnel.

Les promoteurs de systèmes de télévision de pointe croient que la transmission numérique par ondes radioélectriques est la voie de l'avenir. Malgré les difficultés techniques qu'il soulève, le système TVHD que la *Federal Communications Commission* des États-Unis désignera en 1993 comme la norme nationale - donc nord-américaine - sera fondé sur la compression et la transmission numériques. La décision sera lourde de conséquences pour la télévision hertzienne.

Aux États-Unis, on favorise la mise au point d'un super NTSC compatible avec l'équipement NTSC et occupant une bande de fréquence de même largeur. Le nouveau système, dont on a déjà fait l'essai, transmettrait 1 050 lignes au lieu de 525, donnant la même impression de finesse qu'un bon film format 35 mm.

En juin 1990, la *General Instrument Corp.*, de San Diego, en Californie, a annoncé un tel système, appelé DigiCipher, pour la transmission d'un signal TVHD en transcription numérique sur un canal de télévision standard de 6 mghz. Le DigiCipher est candidat de tête au procédé de diffusion simultanée requis par la FCC. Suivant ce procédé, un canal émettrait un signal NTSC pour les récepteurs de télévision courants et un second émettrait un signal TVHD que ne pourraient capter que les téléviseurs TVHD.

D'autres entreprises ont fait part à la FCC de leur intention de soumettre à son évaluation des systèmes concurrents de télévision de pointe en version numérique. En novembre, l'*Advanced Television Research Consortium*, groupant la NBC, le David Sarnoff Research Center, Philips Consumer Electronics et Thomson Consumer Electronics, a annoncé qu'il collaborait à la mise au point d'un système de télévision numérique avec le David Sarnoff Research Center, de Princeton, au New Jersey, et les Laboratoires Philips, à Briarcliff, dans l'État de New York.

Les essais de laboratoire de la FCC devaient commencer en avril. Le programme des essais publié en novembre par la FCC ne comprenait pas d'autres systèmes numériques que le DigiCipher. Mais des six systèmes qui seront mis à l'essai, il y en aura vraisemblablement au moins quatre en transcription numérique - si leurs promoteurs peuvent les livrer à temps. On fera en outre l'essai d'un système de diffusion simultanée en analogique et d'un système NTSC corrigé. Les essais de laboratoire auront lieu au centre d'essai de télévision de pointe d'Alexandria, en Virginie, sur un système hautement perfectionné comprenant un projecteur par transparence Hitachi de 65 pouces et un changeur de fréquence Tektronix. Le système permet d'enregistrer en temps réel sur un magnétoscope numérique haute définition plusieurs formes de signaux de télévision de pointe incompatibles.

La FCC ne se prononcera vraisemblablement pas sur une norme TVHD avant le milieu de 1993. Le cas échéant, l'exploitation de la télévision haute définition pourrait commencer en 1994. La mise en production des équipements n'attend que la décision de la FCC.

Il faudra surveiller de près le passage des *satellites de diffusion directe* de haute puissance de la bande C à la bande K. La bande C est la bande de fréquences de 3,5 à 6 gigahertz affectée à la plupart des satellites de

communication internationale et intérieure et utilisée par la plupart des stations de radio et de télévision. La bande K est la bande de 12 à 14 gigahertz. Les relais des satellites de communication travaillant dans la bande K peuvent être captés avec une antenne relativement petite ou un transmetteur micro-ondes comme ceux qu'on voit dans les jardins ou sur le toit des camions de nouvelles de la télévision qui sont des stations mobiles de relais par satellite.

Les Systèmes de radiodiffusion de pointe du Canada (SYRPOC), formés de représentants des entreprises de radio-télévision, de câble et de satellite, de la Société Radio-Canada, du ministère des Communications et du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes suivent de près ces progrès techniques et en informent l'industrie. Le groupe offre un exemple d'analyse multidisciplinaire des nouvelles techniques de communication. Le gouvernement et l'industrie seraient bien avisés de commencer dès maintenant à planifier l'intégration de ces techniques.

La compression du signal vidéo modifie radicalement les données de la télévision directe par satellite présentées au début des années 80. Pour l'exploitant de TDS, elle décuple, et même davantage, le nombre de canaux par répéteur ou transposeur de fréquences. Pour le consommateur, l'antenne de petite taille et l'éventail de programmes qui lui sera vraisemblablement offert peuvent se révéler d'un attrait irrésistible. Sans la compression, le coût des satellites TDS de forte puissance était prohibitif et comme ils offraient peu de canaux, ils n'avaient qu'un intérêt limité pour le consommateur. Aussi les promoteurs autorisés par la FCC au début des années 80 n'ont-ils pu réunir les fonds nécessaires pour mener leurs projets à bien. La compression vidéo bouleverse toutes les données.

De nouveaux fournisseurs de services TDS projettent d'offrir la vidéo comprimée directement aux usagers avec des satellites qui utiliseront la bande K plutôt que les satellites TDS de forte puissance qui sont plus coûteux. Ils seront en mesure d'offrir plus de canaux de meilleure qualité que le câble. Puisque le signal sera disponible dans tout le territoire couvert par le faisceau du satellite, l'abonné n'aura qu'à consentir un modeste investissement pour recevoir les nouveaux services.

La mise en service est ralentie du fait que les satellites TDS de forte puissance doivent être espacés de 9° dans l'orbite géostationnaire plutôt que de 2° comme le sont aujourd'hui les satellites de faible et de moyenne puissance. On est encore à trois ans de la phase de fabrication du matériel. La Conférence administrative mondiale des radiocommunications doit répartir les bandes de fréquences et les positions des satellites sur l'orbite géostationnaire entre les nombreux pays intéressés par la TDS. Les projets en cours risquent donc de ne pas se concrétiser avant la seconde moitié de la décennie.

Le cas échéant, « la technique de compression sera le sabre qu'utilisera la TDS pour frapper un grand coup au câble », selon l'un des spécialistes consultés par le Groupe de travail.

La clé : la programmation

Le succès de la TDS auprès des usagers dépendra des programmes. Il convient donc d'examiner ce que la centaine de canaux de TDS comptent offrir.

Les projets actuels prévoient la distribution des superstations américaines, de services spécialisés de diffusion restreinte et de multiples canaux de paiement à la carte (*pay per view*). Ils comptent aussi sur une meilleure qualité d'image, des canaux de stéréophonie, voire des services de TVHD.

On pourrait faire valoir que la télévision hertzienne et par câble offre déjà une abondance de canaux. La TDS offrira non seulement une plus grande variété de programmes, mais aussi tous les services actuels à des heures qui conviendront davantage à l'usager. Elle pourrait ainsi se révéler plus alléchante que le câble.

Les promoteurs de la TDS disent qu'il suffira d'un à deux millions d'abonnés - donc d'une pénétration d'un à deux pour cent des 92 millions de foyers câblés aux États-Unis - pour que leurs projets soient rentables.

Le danger des retombées

Avec la transmission directe au foyer, la télévision directe par satellite mettra à la disposition des téléspectateurs canadiens une grande quantité d'émissions américaines. Elle contournera le cadre de réglementation qui régit tous les éléments du système de radiodiffusion au Canada.

On pourrait établir un parallèle entre la TDS et la dérégulation du transport aérien sur laquelle un comité de la Chambre des communes vient de se pencher. L'industrie canadienne est enfermée dans le même dilemme que l'industrie des transports aériens : les services américains ont un fort potentiel au Canada tandis que les services canadiens n'en ont aucun aux États-Unis.

L'attrait de la TDS américaine pour les ménages canadiens abonnés ou non abonnés au câble dépendra du prix, des programmes et de la commodité des services. Quantité de ménages canadiens peuvent y trouver plus d'intérêt qu'à la TDS canadienne ou à la programmation réglementée du câble. Il suffirait que cinq à dix pour cent des abonnés du câble s'en détachent pour porter un coup grave aux opérateurs de câbles et au système canadien de radiodiffusion.

Il peut y avoir des retards et de faux départs parmi les projets de TDS déjà annoncés aux États-Unis. Leur lancement pourrait être différé jusqu'en 1992 ou 1993. Mais quelle qu'en soit la date, il est temps de commencer à préparer la riposte canadienne. Il faudra investir du temps et des efforts pour mettre en oeuvre une politique canadienne et concevoir une réponse d'affaires. Il n'est pas trop tôt pour envisager les options politiques et régulatrices et les initiatives de l'industrie qui nous permettront de préserver la compétitivité du système canadien de radiodiffusion.

Il y a plusieurs projets de TDS en vue. Les voici, par ordre de lancement :

- **SkyPix** : service de 80 canaux sur la bande K à compter de 1991 (utilisant 10 répéteurs, soit un ratio de compression de 8:1). Le service offrira 40 à 50 canaux de longs métrages et d'événements spéciaux payables à la carte.

L'équipement requis pour le capter comprend une antenne de 60 à 90 cm de diamètre et coûtera environ 800 $.

- **Primestar** : service *MAC/Paquets* offrant 10 canaux ; un ratio de compression de 5:1 y sera introduit en 1992 et le service sera transféré sur un satellite de haute puissance en 1995.

- **SkyCable** : un système de satellite TDS de haute puissance offrant plus de 100 canaux et pouvant être capté par des antennes de la grosseur d'une assiette de table. Le service doit être lancé à la fin de 1993.

- **U.S. Satellite Broadcasting (Hubbard)** : système de satellites jumelés de haute puissance, dépendant exclusivement de la publicité et offrant 25 canaux sur cinq répéteurs, à compter de 1994. Deux canaux seront affectés à la TVHD. Le signal pourra être capté par une antenne de 33 cm de diamètre.

Les commanditaires des projets comptent parmi les plus grandes entreprises de télévision par câble aux États-Unis, les fabricants de satellites comme *GE American Communications* et *Hughes*, et les grandes entreprises de télévision et de transmission satellite-câble comme *Time Warner* et *NBC*, liées de près aux producteurs de films et de programmes de télévision. Les projets sont détaillés dans le tableau qui suit.

PROJETS AMÉRICAINS ACTUELS DE TDS

Société	Satellite & Antenne	Lancement	Services	Remarques
U.S. Satellite Broadcasting Stanley Hubbard Minneapolis	Bande K sur K2-GE, haute puissance, Antenne 33 cm	1994	100 canaux Programmes à déterminer	Financé par la publicité, aucun brouillage
Primestar 10 associés en consortium : - T.C.I. - Comcast - Coax Cable - G.E. Americom - Scientific Atlanta	10 répéteurs, bande K GE-K1 Compression à partir de 1992, satellite K1 puissance moyenne Compression en 1995, satellite de haute puissance	nov. 1990	7 super stations 3 à la carte Cannaux ciblés, ex. japonais, offerts aux seuls abonnés de Primestar, 12 $ par mois, 5 $ à la carte	- Consortium compte 50% des abonnés US du câble. - Vend exc. aux cies de câble propriétaires du décodeur de Primestar, à 600 $ US chacun. Abonnement : 30 $ par mois
Sky Pix - Northwest - Comsat - Amerisat - CLI	Bande K puissance moyenne 80 canaux sur 10 répéteurs Hughes, premier service de compression, satellite haute puissance, antenne 60-90 cm 800 $ US Antenne 60 cm pour haute puissance	1991	10 super stations, 70 à la carte avec films aux 15 minutes 10 $ par mois, 5 $ à la carte	- Financement semble confirmé - Décodeurs vendus en gros et au détail, @ 700 $ US - Prévoit un million d'abonnés d'ici la fin de la 1ère année
Sky Cable Hughes Murdoch Cablevision	Bande K, répéteurs de 27 MHz 108 canaux, haute puissance sur 3 sat. Hughes Antenne 22 cm	1993		Câble dans les cieux concurrençant compagnies de câble
TVN - AT&T - Uniden	17 répéteurs Bande C, VC II Plus Antenne 20-26 cm 785 $ l'unité	sept. 1990	- 10 à la carte - 5 super stations 25 $ par mois 4,50 $ à la carte	Compression à compter de 1993

* ***Comsat Video prévoit de multiples canaux pour audiences cibles. Directsat prévoit deux satellites de puissance moyenne. Dominion Video prévoit des services religieux et éducatifs sur huit répéteurs et un satellite de puissance moyenne. Echostar prévoit 3 canaux de paiement à la carte, 3 canaux de cinéma primeur et 10 canaux de base. EMC² prévoit des films sur demande avec une cinémathèque de plus de 4 000 films.***

** ***Services actuels de TDS sur bande C : CANCOM Valuevision (Canada); Prime Time-24 (USA); TVN (USA); American Programming Service (USA).***

La télévision directe par satellite est poussée par le désir de surmonter les désavantages des services actuels de télévision payable à la carte, transmis par câble à une quinzaine de millions de foyers américains. Les abonnés leur reprochent surtout leur manque de choix et leurs horaires inflexibles, inconvénients auxquels peuvent remédier les 40 à 50 canaux proposés par Skypix.

La popularité du câble dans les villes américaines remonte au milieu des années 70 lorsque *Home Box Office (HBO)* a commencé à diffuser par satellite des programmes que n'offrait pas la télévision hertzienne. Disposant seuls d'une technique capable d'offrir une pléthore de canaux de télévision payable à la carte, les promoteurs de la TDS comptent sur le même genre de coup d'envoi.

On ne s'attend pas que la TDS déloge le câble aux États-Unis, mais qu'elle en soit le complément. Elle permettra aux opérateurs de câble d'augmenter la capacité de leurs réseaux et de commercialiser un train de services émanant aussi bien du câble que de la TDS. En commanditant *Primestar* (l'un des projets de TDS), les grandes entreprises américaines de câblodistribution cherchent en fait à se protéger de la concurrence.

La TDS est cependant une entreprise risquée, en concurrence directe avec les boutiques vidéos et les programmes de la télévision hertzienne et du câble. Le brouillage est indispensable pour protéger le potentiel d'abonnements et empêcher le piratage des signaux. En 1984, un consortium américain a dilapidé 80 millions de dollars en huit mois dans une vaine tentative de lancement du projet de *G-Star*. Entre 1987 et 1989, un autre projet avorté a coûté 60 millions à ses promoteurs. *General Instruments* transmet aujourd'hui des signaux codés sur la bande C et des signaux de TDS à péage. Le décodeur qu'elle utilise, *VideoCypher II*, n'est pas sûr. Elle compte le remplacer par le *VideoCypher II Plus* à raison de 30 000 décodeurs par mois au cours des deux prochaines années.

Les perspectives de la TDS au Canada

Bien que la structure du marché de la télévision au Canada diffère sensiblement de celle du marché américain, les prévisions établies pour celui-ci sont un bon point de départ pour évaluer l'impact de la TDS chez nous.

Le prospectus de SkyPix faisaient les projections suivantes en fonction du lancement prévu pour janvier 1991 (maintenant différé) :

PROJECTION D'ABONNEMENTS À SKYPIX

1991	1992	1993	1994	1995
740 000	1 940 000	3 140 000	4 340 000	5 540 000

Ces prévisions s'appliquent au marché américain où la TDS sera exposée à la concurrence et les opérateurs de câble ne sont pas restreints par la réglementation. Il faut faire une analyse différente pour le Canada.

La TDS au Canada

On estime qu'il existe au Canada au moins un quart de million d'antennes paraboliques, presque toutes dirigées sur les signaux américains. Certaines hypothèses sont beaucoup plus élevées. La vente d'antennes a été éperonnée par la gratuité ou le piratage des signaux américains. Il y a donc déjà un noyau de téléspectateurs susceptibles d'être alléchés par les services de qualité qu'offrira la TDS.

Ce qui est plus significatif, c'est qu'il s'est formé des réseaux de vendeurs d'équipement de captage des signaux satellites qui se font agents des services américains. Contrairement aux années 80, ces réseaux s'étendent aujourd'hui à tout le Canada. Les vendeurs sont bien placés pour propager la TDS et n'hésiteront sans doute pas à l'exploiter à leur profit. Puisqu'ils ne sont pas assujettis au CRTC, ils ne sont pas restreints comme les opérateurs de câble.

Le tableau qui suit fait voir un exemple du genre de programme que proposent les vendeurs d'équipement de TDS à leur clientèle à partir des satellites américains et canadiens. Il convient de noter que The *Sports Network*, le *Réseau des sports*, *First Choice*, CANCOM et d'autres entreprises détiennent les droits exclusifs d'une bonne partie des émissions incluses dans ce programme.

EXEMPLE DE PROGRAMMES OFFERTS PAR LES VENDEURS D'ÉQUIPEMENT DE RÉCEPTION DE TÉLÉVISION PAR SATELLITE[1]

Description des forfaits	
THE BASIC PACK:	– The Nashville Network – Arts & Entertainment – CNN – Headline News – Prime Network Sports – Black Entertainment TV – The Weather Channel – The Learning Channel – Country Music Television
THE SUPER PACK:[2]	– The BASIC PACK Plus – WTBS – WWOR – WGN – WSBK – WABC – WXIA (NBC) – WBBM (CBS) – WPIX – KTLA – KTVT
THE CHOICE PACK:	– The SUPER PACK Plus – First Choice[3] – Family Channel
THE SPICE RACK:	– The SUPER PACK Plus – Spice[4]
THE TOTAL PACK:	– SUPER PACK – First Choice – Spice
THE FRENCH TRIPLE FEATURE:[4]	– Super Ecran – Le Canal Famille – Le Réseau des Sports
THE FRENCH DOUBLE FEATURE:	– Super Ecran – Le Canal Famille
THE FRENCH SPORTS FEATURE:	– Le Réseau des Sports
THE FRENCH PACK:	– Add SPICE to any combination of French channels
THE STAND-A-LONES:	– First Choice – SPICE – The Super Stations

(1) Offerts actuellement par Specialty Program Service.
(2) Sujet à autorisation de State Department des États-Unis.
(3) First Choice n'est disponible qu'à la frontière de l'Ontario et du Manitoba.
(4) Les émissions françaises et Spice ne sont disponibles qu'avec le décodeur Videocipher II Plus.

Les vendeurs d'antennes paraboliques offrent aussi les services codés de télévision à péage qu'ils accompagnent de décodeurs *VideoCypher* altérés pour le piratage des signaux de *HBO* et d'autres canaux.

L'éventail de programmes offerts par les vendeurs d'équipement TDS est impressionnant en regard des services canadiens et américains qu'offre CANCOM avec l'autorisation du CRTC. Hors les systèmes de câble qu'elle alimente, CANCOM compte moins de 10 000 abonnés, soit un très faible pourcentage du parc d'antennes paraboliques.

PROGRAMME DE CANCOM

Programme ValueVision

BCTV	affiliée à CTV, Vancouver
CITV	Edmonton (indépendante)
CHCH	Hamilton (indépendante)
CFTM	TVA, Montréal
WXYZ	affiliée à ABC, Detroit
WJBK	affiliée à CBS, Detroit
WDIV	affiliée à NBC, Detroit
WTVS	affiliée à PBS, Detroit
MuchMusic	
TSN - The Sports Network	
CBC Newsworld	
Super Family Pak*	
SuperChannel	
Family Channel	

* ***À la frontière de l'Ontario et du Manitoba seulement.***

La disponibilité de services de TDS plus alléchants permettrait aux vendeurs d'équipement TDS d'étendre davantage leur marché au Canada. Les Américains estiment que les Canadiens sont particulièrement ingénieux pour déchiffrer le cryptage de leurs signaux et ils ne se font pas d'illusions : ils savent que plus le système sera complexe, plus on déploiera de talent pour le percer.

Le projet de loi C-40 offre une sauvegarde

Le brouillage des signaux des satellites de télévision directe revêt de plus en plus d'importance pour la télévision hertzienne. Les nouvelles générations de satellites de haute puissance permettant de capter les signaux avec des antennes de petite taille menacent de fragmenter davantage les audiences de la télévision classique. Même si plusieurs de ces nouveaux services vendent du temps d'antenne, ils continueront de dépendre au premier chef des abonnements pour leur financement. Leurs signaux seront donc codés ou brouillés et le public n'y aura accès qu'à l'aide de décodeurs.

Les systèmes de brouillage ne sont guère fiables dans l'ensemble. On a pu les décoder à l'aide de décodeurs altérés répandus par les vendeurs d'équipement de captage des satellites.

Les sanctions aujourd'hui prévues par la loi n'ont pas réussi à freiner cette activité pourtant nettement illégale. La fabrication, la possession et la vente de tels mécanismes constituent une infraction au *Code criminel*. Il y a déjà eu plusieurs condamnations, mais la loi s'est révélée inefficace dans l'ensemble à cause de la difficulté d'établir la preuve de culpabilité et du manque d'intérêt des autorités chargées de veiller à son application.

Le projet de loi C-40 prévoit de nouvelles infractions et des sanctions qui devraient corriger la situation. La *Loi sur les radiocommunications* renferme des dispositions interdisant l'interception de communications radio, à moins d'autorisation de l'émetteur, ainsi que la fabrication et la vente d'équipement destiné à l'interception non autorisée de tels signaux. Les infractions prévues par le projet de loi C-40 ont trait particulièrement au décodage non autorisé de signaux codés de la télévision par abonnement. Le projet de loi C-40 établit aussi des causes d'action civile permettant à quiconque détenant un intérêt

commercial dans la transmission de services de télévision par abonnement ou les techniques de codage d'intenter des poursuites en dommages-intérêt contre les personnes qui se rendent coupables de telles infractions. L'application de mesures civiles devrait assurer une meilleure protection puisqu'elle offre un recours légal aux parties dont l'intérêt risque d'être lésé.

En règle générale, le Groupe de travail croit que les autorités fédérales devraient montrer plus d'ardeur dans l'application de la loi. Le ministère des Communications et le CRTC, le cas échéant, devraient veiller scrupuleusement à l'application des dispositions de leurs lois constituantes. Les deux agences devraient explorer les moyens d'exercer un meilleur contrôle sur les mécanismes de décodage, en collaboration avec les fournisseurs de signaux et les fabricants d'équipement. La proclamation des mesures prévues par le projet de loi C-40 pourrait leur venir en aide à cet égard.

Les vendeurs d'équipement de réception des signaux de satellites disent qu'ils sont disposés à changer leurs habitudes en conformité du nouvel environnement. Ils disent qu'au bout de 20 mois d'application de la loi sur le droit d'auteur aux États-Unis, 70 % des propriétaires d'antennes paraboliques payaient leur abonnement. Il y a cependant au Canada un noyau irréductible de téléspectateurs cherchant à accéder gratuitement à la télévision par satellite et de vendeurs prêts à les accommoder. Ni les uns ni les autres ne semblent comprendre la nécessité de protéger les droits des émissions.

RECOMMANDATIONS

- **Le gouvernement fédéral devrait proclamer dans les meilleurs délais les dispositions du projet de loi C-40 concernant la réception et la distribution non autorisées des services de télévision par abonnement.**

- **Les autorités fédérales devraient collaborer étroitement avec les fournisseurs de signaux et les fabricants d'équipement de brouillage pour empêcher la propagation des décodeurs non autorisés au Canada.**

Le risque de désabonnement du câble

Les opérateurs de câble au Canada occupent une place bien différente de celle de leurs collègues américains sur le marché.

L'argument de vente des câblodistributeurs à l'origine était le relais des stations frontalières américaines. Les services des réseaux américains demeurent l'un des principaux attraits du câble même si les opérateurs ont aujourd'hui considérablement enrichi leur programmation aussi bien au volet de base qu'aux volets discrétionnaires. Puisque le câble est un élément essentiel du système de radiodiffusion, sa programmation est strictement réglementée. N'étant pas sujets aux mêmes règlements, les services américains de TDS concurrenceront le câble canadien tandis qu'ils serviront de complément au câble américain.

On ne sait pas quel sera leur attrait pour les abonnés du câble. Peut-être les téléspectateurs canadiens jugeront-ils que les services multicanaux à la carte sont une agréable solution de rechange à la location de vidéos. Une fois qu'ils auront pris la décision de s'abonner à la TDS pour recevoir 40 à 50 canaux de cinéma, ils se contenteront peut-être d'autres services pour remplacer ceux que leur offre aujourd'hui le câble - avec l'avantage additionnel d'accéder aux services américains non autorisés.

Si l'abonné du câble peut convenablement capter sans câble les stations locales canadiennes et les stations frontalières américaines, il aura du mal à résister à la tentation de se désabonner. Il en aura d'autant plus si la TDS lui propose un mix de programmes américains équivalant à peu près à celui auquel l'a habitué le câble.

La taille et le coût de l'antenne parabolique sont aussi un facteur important. SkyPix offre son équipement à 699 $US, avec rabais éventuel à 500 $US. L'équipement risque de coûter quelques centaines de dollars de plus au Canada, mais il sera encore plus économique que les antennes requises aujourd'hui pour capter les satellites installés sur les bandes C ou K. La petite taille de l'antenne, permettant même de l'installer dans la maison, favorise davantage la pénétration de la TDS au Canada.

Pour l'industrie du câble, cette perspective soulève un double problème financier. D'abord, elle peut être forcée d'accélérer l'introduction de la compression vidéo pour concurrencer la TDS alors que les immobilisations sont onéreuses et plus strictement réglementées. Puis, sa rentabilité risque d'être sérieusement affectée par les désabonnements, quel qu'en soit le nombre.

L'introduction de la compression vidéo

Les réseaux de câble canadiens ne disposent pas actuellement d'une capacité leur permettant de concurrencer les satellites de télévision directe. Des systèmes de compression à deux pour un ont été mis au point pour le câble, mais à moins d'un ratio de 4:1 sur une bande de 6 MHz, l'investissement ne sera pas justifiable. Les techniques et produits nécessaires ne seront disponibles que dans trois à cinq ans. Le câble ne pourra peut-être récupérer qu'en partie, avec le temps, les dépenses en immobilisation qu'il lui faudra consentir. Et ces investissements risquent d'entraîner des hausses de tarifs, qui encourageront les abonnés à se détacher du câble, affectant tout le système de radiodiffusion.

L'industrie canadienne du câble peut relever le défi de la TDS en augmentant la capacité et la qualité de ses réseaux ou différer ces dépenses et risquer la désaffection de ses abonnés aux volets discrétionnaires et, éventuellement, au volet de base. Quelle que soit sa réaction, la concurrence non réglementée des services américains de la TDS menace d'ébranler sa situation financière.

L'impact sur la télévision hertzienne

En détournant les téléspectateurs des stations et du câble canadiens, la télévision directe par satellite peut aussi affaiblir la position de la télévision hertzienne sur le marché.

La perte d'audience entraînera une baisse des recettes publicitaires. La pénétration de la TDS ne dépassera peut-être pas 5 % de l'audience avant longtemps, mais même un aussi faible pourcentage signifie une plus grande fragmentation alors que les revenus de la télévision conventionnelle sont au déclin.

Le fait que la TDS permette au téléspectateur d'échapper à la substitution simultanée est aussi d'importance capitale pour l'économie de la télévision privée de langue anglaise. Alors qu'on commence à prêter attention au respect des droits de diffusion, la TDS marque un pas en arrière. Les programmateurs américains pourraient réserver les droits de diffusion par satellite pour toute l'Amérique du Nord, diluant la valeur des droits des télévisions canadiennes. Ceux-ci ne seront pas faciles à faire respecter dans un environnement dominé par la TDS.

Pour rester compétitifs, les opérateurs de câble réclameront aussi plus de souplesse dans l'application des règlements de programmation de leurs services. Ils voudront qu'on les autorise à offrir plus de services américains, accentuant l'érosion de l'audience. Le danger de la TDS provient de la compression vidéo. Si le câble a recours à la même technique, nous serons plongés dans un univers de 100 canaux qui modifiera radicalement le visage du système de radiodiffusion.

La télévision hertzienne sera à son tour forcée d'introduire à grands frais de nouvelles techniques. Ce sont des investissements qu'elle n'est pas aujourd'hui en mesure de faire et qu'elle risque de ne pas pouvoir faire dans l'avenir sans l'aide du gouvernement.

RECOMMANDATION

Le gouvernement devrait envisager une aide fiscale, tel un programme d'allocation accélérée du coût en capital, pour faciliter le rééquipement des stations de télévision.

Les services spécialisés sont aussi menacés. À l'heure actuelle, les règles d'étagement et d'assemblage du CRTC assurent leur rentabilité. Si la TDS américaine ne peut être réglementée, elle introduira des services qui ne sont pas autorisés par le CRTC et les opérateurs de câble seront contraints d'offrir les mêmes services à leurs abonnés pour résister à la concurrence. Les services spécialisés seront à la merci à la fois de la TDS américaine et de la riposte du câble à la TDS.

À titre de distributeur de services canadiens et américains, CANCOM sera aussi menacée par les services non réglementés de la TDS. Les collectivités mal servies pourront être tentées de passer à la télévision directe par satellite. Les opérateurs de câble pourraient aussi demander la permission de capter directement les signaux des satellites américains plutôt que de passer par CANCOM.

RECOMMANDATION

Les services de télévision directe par satellite devraient être un complément à la télévision par câble au Canada et leur gestion devrait être assurée par l'industrie réglementée du câble.

La compression vidéo aura d'importantes répercussions sur Telesat. Sa clientèle de la radiodiffusion pourrait réduire sa demande de bandes et il se peut qu'il n'y ait pas suffisamment de nouveaux services pour occuper l'espace vacant. La TDS américaine pourrait ainsi réduire le potentiel de la télévision directe par satellite au Canada.

Techniques concurrentes

Le *Multichannel Multipoint Distribution Service (MMDS)* ou « service de distribution multipoints et multicanaux » est un système de diffusion omnidirectionnel de micro-ondes transportant des signaux vidéos, de textes ou de donnés aux abonnés. C'est un système de transmission par les ondes (et non pas par câble) exigeant que l'antenne réceptrice soit en vue du transmetteur. Il permet de loger 31 canaux de télévision sur une bande de 2 500 à 2 686 mgz. Jusqu'ici, les essais d'application de la nouvelle technique à New York, à Washington et à Detroit ont abouti à la faillite.

Le CRTC a rejeté les demandes d'implantation du service l'an dernier parce qu'elles auraient concurrencé les services du câble.

RECOMMANDATION

Le Canada et les États-Unis devraient s'entendre sur le partage des fréquences du service de distribution multipoints (MDS) de façon à restreindre les zones de chevauchement à la frontière plutôt que de se reposer sur le principe du « premier arrivé, premier servi ».

La *radio audionumérique* est une technique qui fournira une qualité supérieure à celle de la radio conventionnelle tant MA que MF. Puisqu'elle occupe une bande moins large, elle permettra de loger plus de signaux de radio dans le spectre hertzien. La disposition des consommateurs à acheter de nouveaux postes de radio déterminera l'implantation de la nouvelle technique et son impact sur le système de radiodiffusion.

Le CRTC a défini dans un avis public (1987-254) le cadre de réglementation de la distribution multipoints multicanaux (MDS), la transmission par satellite au foyer (DTH) et les systèmes de télévision par abonnement (STV) utilisant des transmetteurs de faible puissance.

L'implantation des techniques peut être autorisée dans les régions mal servies comptant deux services de télévision hertzienne ou moins. Le CRTC émettra un permis d'entreprise de télédistribution (BDU) pour la retransmission de signaux existants et un permis d'entreprise de transmission (BTU) aux opérateurs réunissant ou fournissant une partie de la programmation.

Le CRTC met ces nouvelles techniques en perspective dans l'énoncé qui suit :

> *Le Conseil reste convaincu que la méthode à utiliser de préférence pour l'extension du service et la technique de télédistribution, du fait de sa capacité de dispenser un grand nombre de services et de satisfaire aux besoins de services futurs. Il est toutefois conscient que, dans certaines circonstances, en raison de la très petite taille*

ou faible densité de la population, les émetteurs en direct constituent le seul moyen viable de dispenser le service dans une région donnée.

La transmission de données par l'intervalle de suppression verticale offre un potentiel de revenus supplémentaires pour la télévision conventionnelle. Système de télécommunication de point à multipoints, c'est une source virtuellement inexploitée au Canada. Le procédé, mieux connu sous le nom de télétexte, permet de présenter à un usager des messages alphanumériques ou graphiques sur l'écran de la télévision. Les données sont transmises sur l'*intervalle de suppression verticale* compris entre deux trames d'un signal vidéo complet. On le perçoit généralement sous forme de barre noire sur l'écran quand l'image tourne. Comme le signal de la Société Radio-Canada, par exemple, s'étend à 99 % de la population du Canada, la diffusion des données par ondes hertziennes peut atteindre pratiquement tous les foyers et entreprises du pays. Ce potentiel de la télévision hertzienne est cependant lié à la question de convergence qui reste à trancher dans l'univers des télécommunications canadiennes. Le Groupe de travail exprime simplement le voeu que l'intérêt de la télévision hertzienne soit pris en compte dans le débat.

RECOMMANDATION

Dans la définition d'une politique sur la convergence des télécommunications au Canada, l'intérêt de la télévision hertzienne concernant l'exploitation de l'intervalle de suppression verticale devrait être pris en compte.

Il faut explorer de nouvelles formes de collaboration des divers éléments de l'industrie de la radiodiffusion en vue de garder la population à l'écoute de la télévision canadienne. La clé réside dans la diffusion d'émissions canadiennes. Les nouvelles et les événements sportifs canadiens captivent l'audience des médias électroniques canadiens comme celle des médias imprimés. La question prend davantage d'importance dans la concurrence qui se prépare avec les services américains de télévision directe par satellite.

RECOMMANDATION

Considérant que la programmation canadienne est la clé de la fidélité de l'audience du système canadien de radiodiffusion, tous les éléments du système devraient collaborer pour renforcer la production et l'acquisition d'émissions canadiennes.

CHAPITRE VIII
UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE

Plusieurs des groupes qu'a rencontrés le Groupe de travail au cours de ses consultations ont insisté sur l'importance d'une stratégie industrielle pour renforcer le secteur des communications de l'économie canadienne et sa compétitivité sur le marché mondial.

Dans son mémoire au Groupe de travail, l'Association canadienne des radiodiffuseurs a donné une définition concrète et succincte de la stratégie industrielle :

> *...une stratégie industrielle de programmation de télévision... suppose la reconnaissance du besoin de planification à long terme et d'investissements dans des projets qui seront indispensables à la télévision pour la confection d'horaires intelligents. Elle suppose de concentrer nos énergies non seulement sur des produits culturels, mais sur des programmes qui font appel aux ressources canadiennes et sont rentables aussi bien sur le marché intérieur que sur le marché international. Elle suppose de concentrer nos énergies non pas sur des productions individuelles, mais sur le développement à long terme d'une industrie interne et externe capable de produire régulièrement et sérieusement les émissions canadiennes qui feront la prospérité de la télévision canadienne. Les télédiffuseurs savent que leurs audiences et la croissance de leurs revenus dépendront des émissions canadiennes. Parce que c'est là notre avenir, nous y tenons fermement. Mais nous devons comme pays nous y employer rationnellement, tenant compte de la réalité économique et reconnaissant que nous fonctionnons dans un contexte mondial.*

Le Bureau de télévision du Canada, les sociétés Western International Communications, CanWest Global Communications, Allarcom, et l'Association canadienne des producteurs de films et de télévision ont tous fait écho à l'ACR. Selon le Bureau de télévision :

Il est indispensable de développer une stratégie industrielle de nature à assurer la stabilité structurelle de l'industrie et des mesures et programmes de soutien destinés à exploiter son plein potentiel de revenus. Ce n'est que par l'intermédiaire d'une industrie économiquement forte que nous pourrons réaliser nos objectifs culturels. Nous souhaiterions qu'il y ait un meilleur équilibre entre les objectifs industriels et culturels du gouvernement et de l'organisme de réglementation.

WIC a déploré l'absence d'une politique coordonnée :

Il est décevant de constater que le Canada n'a pas de stratégie industrielle cohérente pour encourager la production de films et d'émissions de télévision. Les différentes agences du gouvernement poursuivent chacune leurs objectifs, qui ne semblent aucunement reliés. De même, les télédiffuseurs se replient sur eux-mêmes ou sur leurs réseaux plutôt que de collaborer pour encourager la production. Ce qu'il nous faut, c'est une pollinisation croisée des idées - une sorte de carrefour d'activités. Bref, les producteurs canadiens doivent être en mesure de monter des productions qui débordent les frontières classiques de la télévision. Il nous faut un système qui encourage la collaboration entre les divers groupes de la télévision.

Selon CanWest :

Les divers niveaux de gouvernement qui s'intéressent à la télévision au Canada, de même que les agences correspondantes de réglementation, devraient reconnaître la nécessité d'établir au Canada une politique industrielle et une politique culturelle en vue de la production d'émissions canadiennes de prix et de qualité. Nous vivons dans un monde où les coproductions et les entreprises en participation sont indispensables pour réunir les sommes d'argent requises pour financer la

programmation qu'il faut produire. L'assujettissement à une simple politique culturelle complique la recherche de partenaires de financement. Sans ces partenaires, il n'y a pas de production d'émissions.

Selon Allarcom :

Nous soutenons la proposition de WIC en faveur d'une réunion au sommet afin d'envisager une stratégie industrielle pour la production d'émissions canadiennes. L'absence de stratégie cohérente, autorisant Téléfilm, le CRTC, le ministère des Communications, les télédiffuseurs privés, la Société Radio-Canada et le ministère des Finances à poursuivre des objectifs distincts, entraînant parfois des conflits, augure mal des années 90.

Selon l'Association des producteurs de films et de télévision :

Pour en arriver à une position le moindrement logique, le ministre des Communications doit exiger que son ministère cesse de concevoir des mesures à la pièce et développe une stratégie industrielle nationale cohérente qui considère l'univers des communications, jusqu'aux vidéos industriels, comme un ensemble. Alors seulement pourrons-nous considérer que le Canada offre un niveau et un éventail de programmes canadiens exprimant avec qualité et de façon articulée notre identité nationale.

Et plus loin :

Le Canada a besoin d'une stratégie industrielle solide qui coordonne les éléments et les objectifs de notre économie des communications.

[...]

Nous proposons une stratégie qui favorise la collaboration entre les divers éléments du système et un degré plus élevé de contenu canadien. Des programmes canadiens de qualité et nombreux constituent le meilleur aimant pour retenir les audiences et, par conséquent, notre meilleur rempart contre l'invasion d'émissions étrangères.

Le Syndicat National des Travailleurs et travailleuses en Communications (SNTC) croit qu'une telle politique devrait englober tous les éléments de l'industrie des communications comprise dans son sens le plus large. Dans son mémoire, elle déclare :

[...] Le gouvernement national et ses agences, dont le ministère des Communications, ... devraient adopter une stratégie industrielle pour guider la mise en oeuvre de sa politique actuelle et future sur le changement technologique, le statut de l'artiste, les relations ouvrières-patronales, les traités internationaux de coproduction et de coentreprise, et toute politique monétaire intérieure susceptible d'influencer l'industrie de l'information et du divertissement.

Un sommet industriel

Le Groupe de travail a été impressionné par toutes ces suggestions et surtout par la communauté de vues des divers éléments de l'industrie de la télévision canadienne.

L'idée d'une stratégie industrielle n'est pas nouvelle. Elle était même inscrite dans le préambule du mandat confié en 1985 au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, comme suit : « *Le groupe de travail est constitué pour présenter au ministre des Communications des recommandations sur une stratégie industrielle et culturelle visant à régler l'évolution future du système canadien de la radiodiffusion jusqu'à la fin de ce siècle.* » Mais jamais, nous semble-t-il, elle n'a été exprimée par les télédiffuseurs et les syndicats avec autant de clarté et d'insistance qu'elle l'a été au cours de nos consultations.

Comme première étape vers l'élaboration d'une stratégie industrielle, le Groupe de travail croit qu'il conviendrait de convoquer une réunion au sommet de tous les intervenants de l'industrie. On pourrait déjà revoir et modifier au besoin au cours d'une telle réunion les règles, règlements et mesures touchant la production et la programmation.

Tout au long de ce rapport, nous avons souligné que la clé de l'avenir du système de radiodiffusion et sa capacité de résister aux menaces de l'extérieur tiennent à l'excellence de sa programmation canadienne. Au cours des prochaines décennies, les efforts du gouvernement, des télédiffuseurs, des institutions culturelles et des organisations de production devraient tous converger vers ce but. Peut-être serait-il utile qu'un groupe de travail sonde l'industrie pour formuler une stratégie avant la convocation d'un sommet. Ce groupe de travail, si le ministre le juge opportun, devrait concentrer son attention sur la définition d'une stratégie qui permettra à l'industrie de produire des émissions canadiennes et de les commercialiser sur le marché mondial.

RECOMMANDATION

Le ministre des Communications devrait convoquer une réunion au sommet de tous les éléments de l'industrie de la radiodiffusion pour décider d'une stratégie visant à renforcer la base économique de l'industrie et sa compétitivité sur le marché mondial.

Plus on approfondit l'univers des communications au Canada, plus on est frappé par la discordance des problèmes culturels, économiques et structurels des secteurs de langue anglaise et de langue française. Nous ne sommes du reste pas les premiers à le constater. Le rapport fédéral-provincial de mai 1985 sur *L'avenir de la télévision de langue française* proposait la reconnaissance de « la nature particulière du système de télévision de langue française à l'intérieur du système canadien » et suggérait « d'adapter en conséquence les politiques et règlements du gouvernement ». Le Groupe de travail Caplan-Sauvageau sur la politique de la radiodiffusion recommandait des politiques distinctes pour la radiodiffusion de langue française et de langue anglaise et le principe a été inscrit dans la nouvelle Loi sur la

radiodiffusion. Il nous apparaît donc logique de proposer l'élaboration d'une stratégie industrielle distincte pour l'industrie de la radiodiffusion de langue française.

RECOMMANDATION

Une réunion au sommet devrait aussi être convoquée pour l'industrie de la radiodiffusion de langue française afin d'élaborer une stratégie visant à renforcer sa base économique et sa compétitivité sur le marché mondial.

Il va de soi que les progrès techniques de l'industrie des communications sont un facteur de poids dans l'élaboration d'une stratégie industrielle. Dès maintenant, il conviendrait de mettre sur pied un comité formé de représentants de niveau décisionnel de l'industrie et du gouvernement pour suivre l'évolution de la technologie et prévoir l'intégration des nouvelles techniques dans la radio-télévision au Canada.

RECOMMANDATION

Un comité formé de représentants de niveau décisionnel de l'industrie et du gouvernement doit être mis sur pied pour suivre l'évolution des techniques de communication et coordonner leur introduction au Canada.

CHAPITRE IX

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE II

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA TÉLÉVISION CANADIENNE

1. Le CRTC devrait revoir ses critères d'évaluation des revenus et dépenses dans les demandes de fusions, d'acquisitions et d'expansion de l'industrie de la télévision. Le pourcentage de revenus nécessaire au service de la dette devrait être calculé strictement pour garantir que le potentiel de revenus publicitaires sur le marché est suffisant et que les frais de la dette n'empêcheront pas l'entreprise de s'acquitter de ses obligations de programmation.

2. Dans l'intérêt du public et du système de radiodiffusion, le Groupe de travail est persuadé que Radio-Canada doit recevoir des crédits réguliers, stables et adéquats pour remplir son mandat. Son financement doit s'étaler sur plusieurs années de manière que la Société, le CRTC, et le reste de l'industrie, y compris la télévision privée, puissent planifier et mieux gérer leurs activités. Le Groupe de travail estime raisonnable d'établir le financement de la Société Radio-Canada par périodes renouvelables de trois ans.

3. La Société Radio-Canada devrait inviter le secteur privé à lui faire des offres d'achat pour les stations régionales et locales où elle a cessé toute production et être prête à céder ses permis d'exploitation lorsqu'il y a preneur.

4. Les chaînes publiques et privées de langue anglaise et de langue française devraient faire des offres communes d'achat de droits de diffusion d'émissions étrangères dans le respect des lois canadiennes et américaines sur la concurrence. Elles devraient aussi explorer la possibilité d'ententes similaires pour les matches de la Ligue nationale de hockey, de la Ligue canadienne de football, les Jeux olympiques et d'autres événements sportifs mondiaux.

5. Le CRTC devrait modifier la définition du « matériel publicitaire » dans le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* de manière à exclure la promotion des émissions canadiennes.

6. Le CRTC devrait revoir l'impact de sa réglementation, de ses attentes et de ses conditions de permis sur la télévision pour s'assurer que l'industrie a les moyens de s'y conformer dans la conjoncture actuelle. Les détenteurs de permis de télévision liés par des conditions qu'ils sont incapables de remplir dans les circonstances difficiles de l'économie devraient demander au CRTC de les alléger provisoirement.

7. Les capitaux de lancement investis par les chaînes de télévision dans les projets d'émissions canadiennes devraient faire l'objet d'une reconnaissance particulière du CRTC dans sa réglementation afin de stimuler les activités de développement.

8. Le gouvernement devrait amender sa *Loi sur le droit d'auteur* dans les meilleurs délais en vue d'en exempter les enregistrements éphémères.

CHAPITRE III

L'IMPACT DES NOUVEAUX SERVICES

1. L'émission de permis d'exploitation de nouveaux services, conventionnels ou autres, devrait faire l'objet d'un moratoire d'une durée de trois ans.

2. Le service continu de nouvelles de langue française devrait être sujet au moratoire de trois ans sur les nouveaux services.

3. La politique du CRTC confinant les services spécialisés à la publicité nationale doit être maintenue.

4. ■ Les services spécialisés devraient continuer de profiter de deux sources de revenu - abonnements et publicité.

■ Les tarifs d'abonnement devraient être révisés en fonction du coût et de la valeur marchande de chaque service.

■ Le CRTC devrait revoir la situation des services spécialisés et à la lumière de leurs états financiers, réduire leurs disponibilités publicitaires.

CHAPITRE IV

LA PUBLICITÉ

1. L'industrie de la télévision devrait encourager le *Bureau of Broadcast Measurements* et A.C. Nielsen à collaborer pour mesurer les audiences de la télévision au Canada. L'audimétrie devrait être appliquée aux réseaux et aux grands marchés.

2. Les dispositions du projet de loi C-58 ou de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui interdisent aux annonceurs canadiens de soustraire de leur déclaration d'impôt les frais de la publicité destinée au public canadien dans les périodiques et les stations de radio et de télévision de l'étranger, devraient être maintenues et renforcées. Le gouvernement et l'industrie devraient veiller à la stricte application de ces dispositions.

3. ■ Le gouvernement et le CRTC devraient explorer tous les moyens de rattraper la part de revenus publicitaires perdue en vertu de l'écoute des stations américaines au Canada.

■ L'industrie devrait chercher à tirer le rendement maximum de la substitution simultanée, qui vaut aujourd'hui 100 millions de dollars de recettes publicitaires à la télévision canadienne.

■ Le CRTC devrait maintenant procéder à l'étape suivante et autoriser la substitution non simultanée des émissions distribuées par le câble. L'ACR devrait prendre l'initiative d'une proposition conjointe avec l'ACTC en vue d'amender les règlements du CRTC et d'autoriser la substitution non simultanée.

4. Les chaînes de télévision doivent faire preuve de grande prudence dans la négociation d'ententes-cadres pour éviter que ne se répète au Canada l'expérience de l'Australie.

■ Les chaînes de télévision doivent éviter d'abandonner à un tiers la disposition de leurs inventaires.

■ Les chaînes, y compris la Société Radio-Canada, devraient s'abstenir de conclure des ententes-cadres.

■ Pour renverser la tendance à faire de la télévision un commerce de matières premières, les chaînes doivent s'efforcer de comprendre les besoins particuliers de leurs clients et leur offrir des produits qui

les satisfont. Une fois qu'elles auront bien compris les besoins de leurs clients, les chaînes pourront offrir des forfaits médias ajoutant à la valeur de leurs produits.

- La télévision doit informatiser la gestion de son inventaire d'espaces publicitaires et adopter des méthodes d'administration qui lui permettront de résister aux demandes d'abattement de ses tarifs publicitaires.

5. Dans les marchés où on a mis de côté les cartes de tarifs pour écouler du temps d'antenne ou priver les chaînes concurrentes d'une vente, les télédiffuseurs devraient prendre des mesures pour corriger la situation et rétablir la discipline du marché.

6. La Société Radio-Canada devrait être tenue de réduire ses espaces publicitaires de douze à huit minutes l'heure, sans modifier les restrictions qu'elle s'impose déjà dans certaines catégories d'émissions comme les présentations dramatiques classiques et certaines émissions d'information.

Les émissions devraient continuer d'être structurées de façon à permettre des pauses commerciales de douze minutes l'heure que les stations du secteur privé affiliées à Radio-Canada pourraient employer pour leur publicité.

Conformément à son mandat de service national, la Société Radio-Canada devrait aussi s'abstenir de vendre de la publicité locale, sauf dans les marchés où elle est la seule télévision locale. Le CRTC devrait évaluer l'impact de la publicité régionale récemment introduite par Radio-Canada dans sa programmation réseau. S'il constatait que cette pratique a un effet négatif sur ses

stations affiliées du secteur privé, il devrait enjoindre la Société Radio-Canada de cesser de vendre une telle publicité.

En échange, le gouvernement devrait garantir que le financement public de Radio-Canada restera au moins constant et lui affecter des crédits statutaires par périodes renouvelables de trois ans, tel que recommandé au Chapitre II.

7. La télévision canadienne publique et privée et les annonceurs devraient collaborer pour faire de la télévision le support publicitaire de choix.

8. La télévision publique et privée devrait mettre sur pied un organisme conjoint de marketing pour élaborer une stratégie nationale de marketing pour la télévision, promouvoir la télévision auprès des annonceurs et chercher à augmenter sa part de la publicité média. Le Bureau de télévision du Canada, déjà sur pied, pourrait remplir cette fonction s'il était financé adéquatement. Le même genre d'organisme devrait être mis sur pied particulièrement pour le marché de langue française.

La stratégie nationale de marketing de la télévision devrait prévoir :

- la constitution d'une banque de données psychographiques, segmentant les marchés en fonction de critères psychologiques comme la personnalité, l'attitude, le style de vie, etc., plutôt que démographiques pour assortir les annonceurs aux audiences qu'ils visent ;

- la mise au point d'un système informatisé de gestion des espaces publicitaires, sur le modèle du système de gestion des

sièges des compagnies aériennes. La banque de données serait mise au service de toutes les télévisions ;

- l'établissement d'un système d'information prévisionnelle concernant les revenus, les dépenses, les audiences, les indicateurs économiques, des données sur le comportement des consommateurs, etc. ;

- l'établissement d'un programme de sensibilisation à l'intention des responsables de l'achat d'espace pour les familiariser avec les marchés régionaux et les émissions de télévision de l'ensemble du Canada

CHAPITRE V

LE FONDS DE TÉLÉVISION DE TÉLÉFILM

1. Avec la dotation supplémentaire annuelle de 16 millions de dollars, également répartie entre les secteurs de langue anglaise et de langue française, Téléfilm devrait garantir un partage de 60 % et 40 % de l'ensemble du Fonds de développement entre les deux secteurs.

2. Le gouvernement fédéral devrait envisager des stimulants fiscaux sous forme de crédit d'impôt pour susciter des investissements du secteur privé, incluant la télévision privée, pour la production d'émissions canadiennes.

3. Tout crédit d'impôt envisagé par le gouvernement fédéral pour stimuler la production indépendante d'émissions de télévision devrait être complémentaire au programme de crédit d'impôt déjà en vigueur au Québec.

4. Considérant que le Fonds de développement a rempli sa fonction première d'élargir l'audience des émissions canadiennes, le gouvernement devrait songer à l'enrichir au fil des ans. Toute compression budgétaire ou tout changement fondamental dans le programme du Fonds de développement compromettrait la politique du gouvernement fédéral sur la télévision canadienne.

5. Téléfilm devrait formuler une politique et des objectifs distincts pour la télévision de langue anglaise et de langue française, tenant compte de leur environnement et de leur potentiel de développement particuliers, et de leurs forces et faiblesses structurelles respectives.

6. Téléfilm devrait être souple dans l'application de la licence de 30 % et la moduler selon la catégorie d'émission et la capacité de payer de la chaîne de télévision.

7. La télévision privée devrait pouvoir négocier partie des frais de licence d'une émission sous forme de titre de participation.

8. Téléfilm devrait envisager une licence moindre pour les projets qui ne sont pas prévendus dans toutes les régions du Canada.

9. Téléfilm devrait être le plus transparent possible dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis. En même temps, l'industrie de la télévision doit reconnaître et admettre que Téléfilm est forcé de porter des jugements qui n'excluent pas une certaine dose de subjectivité.

10. Téléfilm devrait revoir ses normes et règlements pour s'assurer qu'ils n'empiètent pas sur les prérogatives et les pratiques commerciales des télédiffuseurs. Téléfilm

devrait aussi veiller à établir une consultation plus étroite avec tous les membres de l'industrie de la télévision et de la production.

11. Téléfilm devrait toujours s'efforcer de répondre aux demandes de programmation de l'industrie pour satisfaire à ses objectifs de production d'émissions de qualité. L'une des façons serait de donner à la télévision à péage accès au Fonds des longs métrages.

12. Tout en encourageant les télédiffuseurs à investir du capital de risque dans les émissions, Téléfilm devrait s'assurer que les producteurs indépendants conservent les droits à long terme de leurs projets.

13. Le Protocole d'entente s'est révélé un instrument utile et opportun pour l'administration du Fonds de développement des émissions de télévision. Il devrait être maintenu tel quel puisqu'il offre toute la souplesse nécessaire sans avoir à recourir à des modifications législatives.

CHAPITRE VI

LES SERVICES DE TÉLÉVISION COMPLÉMENTAIRES

1. Les services de télévision complémentaires devraient être sujets au moratoire suspendant pour une période de trois ans tout nouveau permis d'exploitation de service de télévision. Au terme de cette période, le gouvernement devrait suivre la procédure établie dans son document de politique générale de 1988 intitulé Des voix canadiennes pour un choix véritable, et d'abord donner instruction au CRTC de convoquer des audiences publiques pour connaître la position des groupes qui s'intéressent à la télévision complémentaire.

CHAPITRE VII

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

1. Le gouvernement fédéral devrait proclamer dans les meilleurs délais les dispositions du projet de loi C-40 concernant la réception et la distribution non autorisées des services de télévision par abonnement.

2. Les autorités fédérales devraient collaborer étroitement avec les fournisseurs de signaux et les fabricants d'équipement de brouillage pour empêcher la propagation des décodeurs non autorisés au Canada.

3. Le gouvernement devrait envisager une aide fiscale, tel un programme d'allocation accélérée du coût en capital, pour faciliter le rééquipement des stations de télévision.

4. Les services de télévision directe par satellite devraient être un complément à la télévision par câble au Canada et leur gestion devrait être assurée par l'industrie réglementée du câble.

5. Le Canada et les États-Unis devraient s'entendre sur le partage des fréquences du service de distribution multipoints (MDS) de façon à restreindre les zones de chevauchement à la frontière plutôt que de se reposer sur le principe du « premier arrivé, premier servi ».

6. Dans la définition d'une politique sur la convergence des télécommunications au Canada, l'intérêt de la télévision hertzienne concernant l'exploitation de l'intervalle de suppression verticale devrait être pris en compte.

7. Considérant que la programmation canadienne est la clé de la fidélité de l'audience du système canadien de radiodiffusion, tous les éléments du système devraient collaborer pour renforcer la production et l'acquisition d'émissions canadiennes.

CHAPITRE VIII

UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE

1. Le ministre des Communications devrait convoquer une réunion au sommet de tous les éléments de l'industrie de la radiodiffusion pour décider d'une stratégie visant à renforcer la base économique de l'industrie et sa compétitivité sur le marché mondial.

2. Une réunion au sommet devrait aussi être convoquée pour l'industrie de la radiodiffusion de langue française afin d'élaborer une stratégie visant à renforcer sa base économique et sa compétitivité sur le marché mondial.

3. Un comité formé de représentants de niveau décisionnel de l'industrie et du gouvernement doit être mis sur pied pour suivre l'évolution des techniques de communication et coordonner leur introduction au Canada.

Annexe A

LISTE DES ORGANISATIONS QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES AU GROUPE DE TRAVAIL

1.	Le Canal des Artistes	– Montréal (Québec)
2.	L'Association canadienne des annonceurs Inc.	– Toronto (Ontario)
3.	Institute of Canadian Advertising	– Toronto (Ontario)
4.	The Association of Television Producers and Directors	– Toronto (Ontario)
5.	YTV Canada, Inc.	– Toronto (Ontario)
6.	La Fédération des Francophones Hors Québec Inc.	– Ottawa (Ontario)
7.	Syndicat National des Travailleurs et travailleuses en Communications	– Toronto (Ontario)
8.	L'Association canadienne des radiodiffuseurs	– Ottawa (Ontario)
9.	NTV Newfoundland Television	– St. John's (T.N.)
10.	Association Canadienne de la Radio et de la Télévision de langue Française Inc.	– Montréal (Québec)
11.	Radio Saguenay ltée, Télévision St-François inc. Télévision Saint-Maurice inc. par : Cogéco Inc.	– Montréal (Québec)
12.	CanWest Global Communications Corp.	– Vancouver (C.B.)
13.	Specialty Program Source	– Kitchener (Ontario)

14.	Friends of Canadian Broadcasting	– Toronto (Ontario)
15.	Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA)	– Toronto (Ontario)
16.	Association des radiodiffuseurs de la Colombie Britanique	– Vancouver (C.B.)
17.	Okanagan Valley Television	– Kelowna (C.B.)
18.	Le Bureau de la télévision du Canada	– Toronto (Ontario)
19.	CFCF Inc.	– Montréal (Québec)
20.	WIC Western International Communications Ltd.	– Vancouver (C.B.)
21.	The Sports Network	– Toronto (Ontario)
22.	Le Réseau des sports	– Montréal (Québec)
23.	Rodgers Cable T.V. Limited	– Don Mills (Ontario)
24.	CUC Broadcasting Limited	– Scarborough (Ontario)
25.	L'Institut de radiotélévision pour enfants	– Toronto (Ontario)
26.	Association Canadienne de Télévision par Câble	– Ottawa (Ontario)
27.	Monarch Broadcasting Ltd.	– Medicine Hat (Alberta)
28.	Canadian Satellite Communications Inc. (CANCOM)	– Mississauga (Ontario)

29. Radio Nord Inc. – Hull (Québec)

30. CHUM Limited – Toronto (Ontario)

31. Association Canadienne de Production de Film et Télévision – Toronto (Ontario)

32. Télé-Métropole Inc. – Montréal (Québec)

33. CFPL Broadcasting Limited – London (Ontario)

34. TVOntario – Toronto (Ontario)

35. CTV Television Network Ltd. – Toronto (Ontario)

36. Ontario Film & Television Production Industry Council, Inc. – Toronto (Ontario)

37. Radiomutuel Inc. – Montréal (Québec)

38. Association des Techniciens de Télé-Métropole – Montréal (Québec)

39. Société de développement de l'industrie cinématographique ontarienne – Toronto (Ontario)

40. Allarcom Limited – Edmonton (Alberta)

41. Union des Artistes – Montréal (Québec)

42. Association des Producteurs de Films et de Télévision du Québec – Montréal (Québec)

43. Le conseil des directeurs médias du Québec Inc. – Montréal (Québec)

44.	Association des Agences de Publicité du Québec	– Montréal (Québec)
45.	CCOT Inc.	– Toronto (Ontario)
46.	Société Radio-Canada	– Ottawa (Ontario)
47.	Radio-Québec	– Montréal (Québec)
48.	Ministère de la Culture et des Communications	– Toronto (Ontario)
49.	Canadian Advertising Foundation	– Toronto (Ontario)
50.	Les Communications Astral Bellevue inc.	– Montréal (Québec)
51.	Systèmes de radiodiffusion de pointe du Canada Inc. (SYRPOC)	– Ottawa (Ontario)

Annexe B

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

1. Association canadienne des radiodiffuseurs

   Michael McCabe, Michel Tremblay, Tony Scapillati, Elizabeth MacDonald, David Mintz, Robert Scarth, Bruce Cowie, Grace Shafran

2. Newfoundland Television

   Scott Sterling, Ted Gardner

3. CANCOM

   Rolf Hougen, Sheila Whitaker, Susan Cornell

4. Association of Canadian Advertisers Inc.

   John Foss, Barry de Waan

5. Association Canadienne de Production de Film et Télévision

   Dan Johnson

6. Institute of Canadian Advertising

   Keith McKerracher, Ann Boden, David Harrison, Sunni Boot, Hugh Dow

7. Satellite Communications Association of Canada

   Brian Dinsdale

8. YTV

   Kevin Shea, Suzan Grimmer

9. Le Bureau de la télévision du Canada

   Cameron Fellman, Richard Genin, Robert Dilworth

10. CFPL Broadcasting Limited

    Robert V. Elsden, Colleen Jones, Ted Eadinger

11. SNTC

    Cory Siddall, Wenda Gardone

12. CHUM Limited

    Fred Sherratt, Mark Rubinstein, Ron Waters, Greg Mudry, Robert Alexander

13. Ontario Film & Television Production Industry Council, Inc.

    Robert Burton

14. CTV Television Network Ltd.

    John Cassaday, Tom Peddie, Gary Maavara

15. Monarch Broadcasting Ltd.

    W.H. Yuill, Dwaine Dietrich

16. Association des radiodiffuseurs de la Colombie Britanique

    Thomas Peacock, Christopher Weaver, Donald Smith

17. Allarcom Limited

    Harold Roozen, Grant Buchanan

18. WIC Western International Communications Ltd.

    Douglas Holtby, Donald Smith, Jon Festinger

19. CanWest Global Communications Corp.

    Glen O'Farrell, Ken Goldstein, Peter Liba, Peter Viner, David Mintz

20. CFCF Inc.

    Jean Pouliot, Adrien Pouliot, Charles Bélanger, Robert Alexander

21. Cogéco Inc.

    Henri Audet, Louis Audet

22. Radio Saguenay ltée, Télévision St-François inc. et Télévision Saint-Maurice inc.

    Jean Fortier, Denis Langlois, Yves Mayrand

23. Association Canadienne de la Radio et de la Télévision de langue Française Inc.

    Bernard Montigny, Michel Arpin, Jean Fortier, Charles Bélanger

24. Association des Producteurs de Film et de Télévision du Québec

    Louise Baillargeon, Jean-Claude Tremblay, Claude Godbout, Jacques Dick, Jacques Blain

25. TVOntario

    Ross Mayot, Donald Duprey, Jacques Bensimon

26. SARDEC

    Yves Légaré

27. Radio-Québec

    Françoise Bertrand, Roxanne Duhamel-Martin, Caroline St-Jacques, Pierre Roy

28. Union des Artistes

    Serge Demers, Richard Paradis

29. Radio Nord Inc.

    Gilles Poulin, Gaston Lavoie

30. Le Réseau des sports - The Sports Network

    Gordon Craig, Paul Brown, Jim Thompson, Gérald Janneteau, Jake Scudamore, Claude Laberge

31. Association Canadienne de Télévision par Câble

    Guy Beauchamp, Roger Poirier, Gérald Lavallée, J. Thompson

32. Radiomutuel Inc.

    Normand Beauchamp, Michel Arpin, Pierre Marchand

33. Télémédia

    Philippe de Gaspé Beaubien, R. James McCoubrey

34. Télé-Métropole Inc.

    André Chagnon, Serge Gouin, Denis Lacroix, Guy Crevier

35. Association des Techniciens de Télé-Métropole

    Serge Bouchard

36. Rogers Communications

    Ted Rogers, Phil Lynd

37. Canadian Advertising Foundation

    John T. Coleman

38. Stratégem Inc.

    Jacques Dorion

39. Le conseil des directeurs médias du Québec Inc.

    François Vary, Robert Lord, Charles Choquette

40. Association des Agences de Publicité du Québec

    Jacques Lefebvre, Joseph Mullie, Jacques Duval

41. Société Radio-Canada

    Gérard Veilleux, Michael McEwen, John Shewbridge, Guy Gougeon, Alain Pineau

42. Téléfilm Canada

    Pierre Desroches, Robert Armstrong, Michèle Fortin

43. CRTC

    David Colville, Sandra MacDonald, Janet Yale

44. André Bureau

45. Pierre Juneau